



(RE)PENSER LES POLITIQUES URBAINES

Retour sur vingt ans
d'action publique
dans les villes françaises
(1995-2015)

Maxime Huré
Max Rousseau
Vincent Béal
Sébastien Garlon
Marie-Clotilde Meillerand

plan urbanisme construction architecture

PUCA

Collection Recherche

(RE)PENSER LES POLITIQUES URBAINES

**Retour sur vingt ans d'action publique
dans les villes françaises (1995-2015)**

**Maxime Huré
Max Rousseau
Vincent Béal
Sébastien Gardon
Marie-Clotilde Meillerand**

Programme de recherche "Retour sur 20 ans d'évolution de l'action publique urbaine"

Plan Urbanisme Construction Architecture

Directrice de la publication : Hélène Peskine

Responsables de l'action : François Ménard, Bertrand Vallet

Chargée de valorisation : Bénédicte Bercovici

PUCA

Ministère de la Transition écologique et solidaire / Ministère de la Cohésion des Territoires et des
Relations avec les Collectivités Territoriales

Arche Sud - 92055 La Défense cedex

www.urbanisme-puca.gouv.fr

Collection « Recherche » du Puca n°238

En vente au Cerema

2 rue Antoine-Charial - CS 33927

69426 Lyon cedex 03

Librairie en ligne : <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique>

ISBN 978-2-11-138164-3

2018

Couverture : Tramway à Montpellier, © MTES/MCT, Terra

SOMMAIRE

Préface

François Ménard et Bertrand Vallet

8

Introduction : Les mutations de l'action publique urbaine

11

Retour sur vingt ans d'évolutions des modes d'action publique urbaine - 1995-2015

Entretien avec Patrick Le Galès

21

Partie 1 : Mondialisation, métropolisation, fragmentation

Introduction : Max Rousseau

67

69

Chapitre 1 : L'émergence contrariée du pouvoir métropolitain

Aurélie Delage

81

Chapitre 2 : La structuration politique des périphéries urbaines.

Réalités, perspectives

Marc Dumont

93

Chapitre 3 : Réciprocité productivo-résidentielle entre les métropoles et leur hinterland

Magali Talandier

105

Encadré : Frédéric Bossard

116

Bibliographie

124

Partie 2 : Restructurations de l'État : New public management et gouvernance territoriale	135
Introduction : Sébastien Gardon et Marie-Clotilde Meillerand	137
Chapitre 1 : Processus d'agencification et recompositions territoriales Renaud Epstein	145
Chapitre 2 : Que fait la restructuration de l'État à l'action publique locale ? L'exemple de l'environnement Emmanuel Martinais	153
Chapitre 3 : Les finances publiques locales en France : une brève histoire des grandes évolutions depuis 1958 Camille Allé	163
Encadré : Emmanuel Dupont	172
Bibliographie	176
Partie 3 : La privatisation des infrastructures urbaines en question	183
Introduction : Ludovic Halbert, Maxime Huré, Nicolas Raimbault	185
Chapitre 1 : Infrastructures financières. Les rapports de pouvoir dans l'immobilier locatif Ludovic Halbert	191
Chapitre 2 : Infrastructures logistiques. La privatisation silencieuse de la production des espaces logistiques dans les grandes périphéries urbaines Nicolas Raimbault	205
Chapitre 3 : Infrastructures de service. La privatisation des données et des espaces publics : le cas des mobilités partagées Maxime Huré	219
Encadré : Eric Cassar	227
Bibliographie	232

Partie 4 : Les dynamiques politiques de l'innovation urbaine	239
Introduction : Sébastien Gardon, Maxime Huré, Marie-Clotilde Meillerand	241
Chapitre 1 : La participation publique (urbaine) a-t-elle besoin d'une table rase ? Guillaume Gourgues	247
Chapitre 2 : La prospective comme vecteur d'innovation institutionnelle Nicolas Rio	259
Chapitre 3 : L'occupation temporaire des friches et des espaces publics : des politiques culturelles innovantes ? Giovanni Sechi	269
Encadré : La stratégie d'innovation sur le territoire dunkerquois Patrice Vergriete	278
Encadré : A quand l'intercommunalité grand public ? Apolline Prêtre	280
Bibliographie	284
Partie 5 : Internationalisation des villes et circulations des modèles d'action publique	291
Introduction : Vincent Béal	293
Chapitre 1 : Du transfert des politiques publiques à " l'urbanisme mobile " : dialogues et confrontations interdisciplinaires autour de la circulation des " modèles " urbains Elisabeth Peyroux	299
Chapitre 2 : Expertises et réseaux de villes : quelles circulations possibles ? Sarah Russeil	307
Chapitre 3 : Construction et circulation transnationale de standards participatifs Alice Mazeaud, Magali Nonjon, Raphaëlle Parizet	317
Encadré : La difficile circulation des " modèles " de politiques locales dans les villes en décroissance Rémi Dormois	324
Bibliographie	328
Présentation des auteurs	337



Chantier d'aménagement urbain
Clichy-Batignolles, © Terra

Les coordinateurs de cet ouvrage souhaitent remercier celles et ceux qui leur ont permis de se retrouver tous les cinq autour de ce projet, et de mener à bout cette stimulante aventure scientifique et éditoriale. Tout d'abord François Ménard et Bertrand Vallet du PUCA, qui ont impulsé avec rigueur et bienveillance la conduite de cette recherche originale, associant praticiens et chercheurs entre La Défense et Dunkerque. Les équipes du PUCA, et notamment Bénédicte Bercovici, ont réalisé un travail remarquable, depuis l'enregistrement et le traitement des entretiens et des séances de séminaire, jusqu'à la mise en page et à la finalisation de cet ouvrage.

Entre 2015 et 2016, plusieurs collègues et amis ont participé aux échanges et nourri nos réflexions autour du séminaire, en particulier Stève Bernardin, Aurélie Delage, Raphaël Frétilly, Deborah Galimberti, Nicolas Maisetti et Nicolas Rimbault. Nous souhaitons également associer l'ensemble des participants des séances semi-ouvertes ainsi que les contributeurs de ce volume. Certains se sont déplacés de très loin (du Sud-Ouest au Grand Est), ce qui a permis d'enrichir cette réflexion collective par de nombreux exemples en provenance de territoires diversifiés. Nous remercions également le maire de Dunkerque, Patrice Vergriete, et les équipes de l'Agence d'urbanisme de Dunkerque – notamment Vanessa Delevoye – qui nous ont accueilli « hors les murs » pour deux journées et nous ont permis d'explorer ce territoire important dans l'histoire de la recherche urbaine française. Enfin, Patrick Le Galès, Loïc Blondiaux et Gilles Pinson ont chacun accepté de réaliser un entretien approfondi en amont du séminaire. Ils savent ce que nous devons à leurs analyses stimulantes, et leurs propos nous auront servi de miroirs réflexifs tout au long de ces six séances.

Matthieu Giroud devait nous accompagner dans cette réflexion collective.
Nous dédions cet ouvrage à sa mémoire.

Le Plan Urbanisme Construction Architecture - PUCA - a conduit, de 2015 à 2017, un séminaire dans l'objectif d'améliorer la compréhension d'ensemble des tendances d'évolution de l'action publique urbaine. En la matière, les évolutions des politiques d'aménagement urbain, de la ville ou des transports ont été nombreuses ces trente dernières années. Depuis la première étape de décentralisation au début des années 1980, un certain nombre de réformes supplémentaires sont venues modifier considérablement le paysage institutionnel et la conduite de l'action publique (nouvelles vagues de décentralisation, multiplication des agences, réforme territoriale...). Parallèlement à ces réformes, des transformations à bas bruit se sont opérées dans les modes de faire, les organisations et le sens des missions confiées aux différents dépositaires de l'action publique (diffusion des logiques du *new public management*, des palmarès et du *ranking* des villes, intégration de la durabilité, maîtrise des coûts et du risque, élargissement des parties-prenantes...). On peut également citer d'autres évolutions lourdes comme le double mouvement d'eupéanisation et de territorialisation des politiques urbaines, la circulation croissante à l'échelle internationale des modèles d'action publique, la transformation du statut de l'expertise et la multiplication des démarches dites « citoyennes »... Ainsi, l'action publique a considérablement évolué, au moins autant que la société et les territoires dans lesquels celle-ci s'inscrit.

Au travers d'un séminaire « acteurs-chercheurs » de six journées, il s'est ainsi agi avec l'aide et en la présence de praticiens, de politistes et de sociologues, de mettre à plat ces principales évolutions afin de les rendre plus lisibles et d'en permettre une compréhension systémique ou, à défaut, une lecture d'ensemble. De quelles manières ces nombreuses évolutions modifient-elles les modes d'action publique ? Quelles sont leurs incidences sur le rôle et le fonctionnement de l'État et des collectivités ? Quelles sont leurs conséquences sur le contenu substantiel des politiques effectivement menées ? Il s'agissait non pas d'établir un inventaire segmenté de ces mutations mais de dresser un portrait actualisé des conditions de production et d'administration des politiques qui affectent la ville et l'urbain.

Ce souci de compréhension systémique n'est pas, loin s'en faut, la préoccupation exclusive de l'organe dédié à la recherche « finalisée » qu'est le PUCA. On peut notamment mentionner la démarche engagée à la même période par le Secrétariat Général du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie qui organisait en 2015 une série d'ateliers destinée à ses cadres afin de mettre en perspective leurs missions dans un contexte territorial et organisationnel en forte évolution (des échanges ont d'ailleurs eu lieu entre les deux démarches). Ce besoin de compréhension s'explique par des évolutions majeures tant dans les sociétés et les territoires urbains que dans l'action publique elle-même, mais aussi par le constat d'une grande fragmentation des travaux de recherche sur ce sujet. Il est parfois difficile, pour un professionnel comme pour un analyste, de se forger une vision globale de ce qui change dans l'action publique tant les travaux de recherche sont spécialisés. Nous sommes ainsi confrontés à une situation doublement problématique : les sociétés et les politiques publiques évoluent, se complexifient, mobilisent un nombre croissant d'acteurs tandis que les travaux de recherche ou plus généralement les modalités diverses de production de connaissance (recherche, expertise, benchmark, prospective, usage du big data,...), tout en se multipliant, se spécialisent sans toujours trouver de scène ou d'occasion de dialogue et de confrontation. Cette situation rend déterminant le « besoin de synthèse », auquel cet ouvrage aspire.

Dit autrement, l'ambition de ce séminaire, dont cet ouvrage rend compte, est de mettre au débat un panorama « complet », à défaut d'être exhaustif, de ce qui a évolué ces dernières décennies. C'est la raison pour laquelle nous avons privilégié des formats d'articles courts et la rédaction d'introductions synthétiques. L'enjeu est bien, outre celui de la connaissance à proprement parler, d'outiller les concepteurs de politiques publiques tout comme celles et ceux chargés de les mettre en œuvre d'une meilleure compréhension du contexte général dans lequel s'inscrivent leurs actions. En ce sens, il s'agit bien d'une des missions du PUCA. Nous sommes dans une situation où la décision publique a plus que jamais besoin d'être éclairée, tant l'incertitude sur la portée des choix que nous faisons est grande, tant les conséquences de nos actions sur le futur des territoires se révèlent aujourd'hui importantes et avérées.

Bertrand Vallet
François Ménard
Coordonnateurs du programme, PUCA,



Les mutations de l'action publique urbaine

par Maxime Huré, Max Rousseau, Vincent Béal, Sébastien Gardon, Marie-Clotilde Meillerand

Il y a un peu plus de vingt ans, Patrick le Galès publiait dans la *Revue Française de Science Politique* un article intitulé "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", qui était appelé à devenir un classique de la science politique française et l'article fondateur du chantier de recherche sur la gouvernance urbaine. Dans cet article, il analysait les mutations générales du pouvoir urbain français en utilisant certains apports de la recherche urbaine critique anglophone. Il prenait notamment ses distances envers les approches en termes de régimes urbains et de coalitions de croissance, alors dominantes aux États-Unis et au Royaume-Uni. Selon ces approches, les politiques urbaines émanent de partenariats publics-privés qui se perçoivent comme enchâssés dans une compétition mondiale pour l'attraction de cibles (investissements publics et privés, touristes, cadres, étudiants, etc.) et visent dès lors la maximisation de la croissance économique à l'échelle locale par des politiques d'attractivité (grands projets urbains, marketing territorial, politiques de gentrification, etc.). Discutant la pertinence de ces concepts, l'article concluait que malgré d'indéniables évolutions, l'action publique urbaine française restait inscrite dans un contexte marqué par la prééminence de l'État dans la régulation de l'économie et de la société. La France, donc, semblait alors épargnée par les effets du tournant néolibéral sur le pouvoir local et les politiques urbaines.

Toutefois, depuis une vingtaine d'années, l'action publique urbaine française a connu de nombreuses évolutions. Dans un contexte de globalisation et de redistribution de l'autorité entre échelles de gouvernement, les villes françaises, et notamment les plus grandes d'entre elles, se sont de plus en plus affirmées comme des acteurs centraux de la gestion des grands enjeux contemporains. Elles sont désormais considérées comme des échelles stratégiques dans la régulation de problèmes aussi divers que la pauvreté, le développement économique, la lutte contre le changement climatique, les migrations ou encore la mobilité. Si l'on commence à bien connaître les facteurs à l'origine de cette évolution – transformation structurelle du capitalisme, processus d'intégration européenne, restructuration des États, fragmentation des sociétés urbaines, multiplication des problèmes « locaux », etc.–, des zones d'ombre persistent quant aux conséquences de cette évolution sur les modalités de l'action publique urbaine.

De manière générale, les travaux sur les politiques urbaines et le gouvernement des villes s'accordent pour considérer que l'action publique urbaine est aujourd'hui plus complexe et incertaine. Le temps où l'État disposait d'un projet pour les territoires et des ressources financières et d'expertise pour le mettre en œuvre semble désormais révolu. Aujourd'hui, les villes sont en première ligne du capitalisme mondialisé et doivent reconstituer (partiellement) une capacité d'action collective leur permettant de coordonner des acteurs, des intérêts et des ressources variées. Certes, la globalisation et l'économie offrent de nouvelles opportunités aux acteurs locaux : réorientation des stratégies de développement vers les services et les activités à forte valeur ajoutée, mais aussi vers l'économie résidentielle, positionnement dans le domaine des *cleantech* ou de la qualité de vie...

Toutefois, les contraintes sont également nombreuses. Les villes doivent faire face à des processus multiples de fragmentation qui touchent aussi bien les sociétés urbaines que les espaces métropolitains. Elles sont soumises à des impératifs de compétitivité qui incitent leurs gouvernements à attirer firmes et groupes sociaux favorisés. Elles sont également de plus en plus contraintes par la raréfaction des ressources publiques, qui sont attribuées de manière beaucoup plus conditionnelle. Conjugué aux processus déjà évoqués de globalisation, la crise des finances publiques et le retrait territorial de l'État ont accéléré le processus de recomposition de l'armature urbaine française, et accru la divergence des trajectoires entre les grandes métropoles dynamiques (région parisienne, couloir rhodanien, pourtour méditerranéen, arc atlantique) et les villes stagnantes, voire déclinantes, du Nord et de la « diagonale du vide ». Il semble dès lors de plus en plus illusoire d'évoquer un introuvable « modèle urbain » qui distinguerait la France d'autres pays, de même que des « politiques urbaines françaises » spécifiques, tant les différences entre les contextes locaux sont importants en termes de ressources ou de capacité d'action. Pourtant, et malgré cette nuance d'importance, il semble possible d'identifier les principaux processus qui ont affecté les gouvernements locaux et les politiques urbaines, qui seront au cœur de l'ouvrage, mais qu'il convient de présenter brièvement dès à présent.

Un contexte urbain en forte mutation

La diffusion de l'urbanisation, sous l'effet de la poursuite de l'étalement urbain, se double d'une évolution des modes de vie marquée par une individualisation et une mobilité croissantes. A cela s'ajoutent un durcissement et une évolution des inégalités socio-spatiales, repérables notamment par l'extension récente des débats académiques et médiatiques sur l'exclusion urbaine. Traditionnellement associée aux populations d'origine immigrée des banlieues – l'un des principaux débats des deux dernières décennies portant sur la « ghettoïsation », ou non, des banlieues françaises –, l'exclusion semble désormais guetter de nouvelles populations et de nouveaux territoires : les « aptifs du périurbain », mais aussi les « villes en décroissance ».

Confrontée à cette marginalisation croissante de « nouveaux » territoires et de « nouveaux » groupes sociaux, l'action publique urbaine s'inscrit dans le même temps dans une compétition interurbaine (perçue comme) croissante, et vise dès lors à favoriser le développement économique, tout en assurant garantir la cohésion sociale du territoire, le respect du nouvel impératif participatif ou encore la protection de l'environnement. Cette multiplication de nouveaux référentiels puise notamment ses sources dans le foisonnement d'injonctions législatives, particulièrement depuis la fin des années 1990. C'est tout à la fois la transformation des territoires métropolitains et des territoires périurbains, l'émergence et la mise à l'agenda d'enjeux nouveaux, qui obligent à repenser l'action publique et collective urbaine. Au final, comme nous le verrons dans cet ouvrage, malgré l'indéniable montée en puissance des métropoles au cours des deux dernières décennies, leur capacité à affirmer un intérêt collectif reste contrariée par la fragmentation des territoires métropolitains.

De plus, la mondialisation et la métropolisation modifient sensiblement les politiques urbaines. L'action publique doit en effet s'adapter aux nouvelles règles du jeu, marquée par l'émergence d'un marché mondial, la financiarisation de l'économie, l'affaiblissement de la capacité de l'État à réguler l'économie, mais aussi la fragmentation

métropolitaine, avec par exemple la nécessité accrue d'intégrer les acteurs et intérêts périurbains dans les processus de décision. Ces évolutions entraînent des négociations accrues, notamment avec des acteurs privés, des nouvelles formes de partenariats et de collaboration avec les divers acteurs de la gouvernance urbaine et métropolitaine. Enfin, l'action publique est également sujette à une contradiction entre, d'un côté, des stratégies de « distinction » de la part des métropoles afin d'exister dans la compétition métropolitaine à l'échelle nationale et internationale (repérables, par exemple, à la profusion de nouvelles « marques urbaines » depuis les années 2000); et de l'autre, des logiques de standardisation sous l'effet de la circulation accrue des « bonnes pratiques » (repérables, par exemple, à la monotonie des centres d'affaires, palais des congrès, « nouvelles pratiques de mobilité », zones commerciales, éco-quartiers, etc.)

L'évolution du contexte social et économique

La base économique des villes et des métropoles françaises a également poursuivi son évolution au cours des deux dernières décennies. L'approfondissement de la désindustrialisation et la prise de conscience croissante que les systèmes productifs faiblement diversifiés et/ou dominés par une logique de sous-traitance placent les espaces urbains en situation de vulnérabilité ont réorienté les stratégies de développement vers les services et les activités à forte valeur ajoutée, mais aussi vers l'économie résidentielle, rapprochant les politiques urbaines mises en œuvre en France de celles pointées par les chercheurs critiques anglophones dès les années 1980. Les cibles de ces politiques urbaines entrepreneuriales sont similaires à celles des élites urbaines des autres pays du Nord (mais aussi, de plus en plus fréquemment, du Sud) : les étudiants, les retraités, les fonctionnaires, les cadres et la « classe créative » font désormais l'objet d'une concurrence accrue entre les villes. La montée en puissance rapide de ces nouveaux référentiels d'action publique conduit à accréditer l'idée selon laquelle le développement urbain repose avant tout sur des actions ciblées dans les domaines de l'habitat, de l'aménagement, des politiques culturelles et la réalisation de grands équipements – rejoignant ainsi les logiques de standardisation de l'action publique urbaine précédemment évoquées. Pourtant, si les préoccupations en termes d'image et d'attractivité

de la ville ont ainsi poursuivi leur ascension au sein des agendas urbains, elles se sont accompagnées d'une évolution, les politiques de marketing relativement standardisées laissant leur place à des politiques plus différenciées de *branding*, de construction de véritables images de marque. Ces politiques répondent à l'évolution du contexte économique, mais aussi à celle du contexte politique régissant désormais les métropoles françaises. En outre, elles font apparaître des inégalités croissantes dans la possibilité des villes à mobiliser des ressources et des acteurs pour différencier leur action. Ces politiques ne sont évidemment pas sans effets sur l'évolution socio-spatiale des métropoles françaises.

Les reconfigurations de la démocratie urbaine : nouveaux mouvements sociaux, montée en puissance de la participation

Depuis le tournant des années 2000, d'importants débats ont concerné la « gouvernabilité » des villes ainsi que l'« évasion institutionnelle » et les déficits démocratiques liés à la construction métropolitaine. Ces débats sur la démocratie urbaine se sont cristallisés ensuite pour donner naissance à un important champ de recherche consacré à la démocratie participative et à ses limites. À bien des égards, la recherche, généralement critique, sur ces nouveaux dispositifs visant à revivifier l'action publique des villes, a constitué un important domaine de la science politique au cours de la dernière décennie. À côté de ce courant de recherche mobilisé dans le cadre de cet ouvrage, une autre dynamique de recherche s'intéressant plus particulièrement aux grandes villes a récemment (re)posé la question de la gouvernabilité des métropoles. Le triple constat d'une fragmentation des sociétés et des économies urbaines, d'une montée en puissance des intérêts privés dans la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines, et enfin d'un durcissement des logiques ségrégatives, a conduit plusieurs chercheurs à poser une question provocante : et si les métropoles étaient simplement devenues ingouvernables ? Tout en gardant cette question en tête, il s'agit ici d'apporter des éléments au débat : les métropoles françaises sont sans doute (encore ?) gouvernables ; en revanche, leurs modes de gouvernement se sont considérablement complexifiés. La

construction intercommunale, récemment amplifiée avec les lois MAPTAM en 2014 puis NOTRe en 2015, a transformé les équilibres politiques locaux, parfois en renforçant le pouvoir du centre, parfois en privilégiant celui des communes périphériques, tout en redistribuant l'équilibre des compétences entre structures intercommunales, départements et régions. Ces différentes configurations métropolitaines, auxquelles s'ajoute la construction en cours du Grand Paris, suscitent des trajectoires singulières dans la capacité d'action des villes et dans la structuration des gouvernements urbains. Aujourd'hui, les modèles d'organisation politique des villes sont pluriels et indécis. A côté des spécificités du régime institutionnel français, un regard sur la science politique anglophone, et notamment sur la théorie des régimes urbains, peut également être mobilisé. Il s'agit de prendre la mesure de ces évolutions qui posent finalement la question de la démocratie urbaine. En effet, les politiques locales semblent de plus en plus conduites au sein d'arènes de type « *multilevel governance* », des cénacles partenariaux et intergouvernementaux, formels ou informels, au sein desquels les moteurs des négociations ne sont plus le conflit mais la recherche du consensus. Ces dispositifs qui se sont multipliés dans les territoires français au cours des vingt dernières années, notamment au sein des structures intercommunales, seront présentés dans le cadre de cet ouvrage. Ils posent en effet la question, cruciale, de la teneur démocratique de la construction métropolitaine, dans un contexte de débats portant sur l'« évasion institutionnelle » de forums réunissant grands acteurs publics et privés, mais largement inaccessibles aux citoyens.

De nouvelles formes de régulation des territoires urbains

L'action publique urbaine se caractérise par la recherche de nouvelles formes de gouvernement urbain mais aussi de nouvelles modalités de conduite de l'action publique : face à la complexité et à l'incertitude, les acteurs de l'urbain sont soumis à un impératif d'innovation. Depuis les années 2000, on assisterait par exemple à un retour de l'État, avec l'émergence d'un « gouvernement à distance » qui, par le biais d'agences et autres satellites de l'administration centrale jouant le rôle de guichet unique, met désormais en concurrence les collectivités territoriales par le recours à l'appel à projets ; l'État at-

tribue désormais des financements en imposant les nouveaux contenus de l'action (appels à projets de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, Transports Collectifs en Site Propre du Grenelle de l'Environnement, ou encore labels Écoquartiers et ÉcoCités).

Cette évolution du rôle de l'État, et surtout sa perception par les acteurs locaux, est également au cœur des réflexions de ce livre. De nouveaux modèles d'action publique ont fait leur apparition avec l'introduction du *New public management* comme modèle de gestion au sein des administrations, et qui a bouleversé les rapports de force, la prise de décision et le modèle technocratique. Intuitivement, cette diffusion des principes du *New public management* et du gouvernement à distance peut en effet sembler entrer en contradiction avec l'indiscutable montée en puissance du pouvoir urbain et métropolitain en France au cours des deux dernières décennies. La manière dont les collectivités s'adaptent à ces processus est pourtant plus complexe. Afin de la déchiffrer, des travaux récents sur la recomposition des politiques urbaines sous l'effet de l'évolution de l'État vers des formes de « gouvernement à distance » seront mobilisés dans l'ouvrage.

Au final, la transversalité et le partenariat semblent aujourd'hui les maîtres mots d'une action publique et collective urbaine multi-niveaux, toujours davantage territorialisée et coproduite. Si une telle volonté de transformer l'action publique par la territorialisation puise ses sources dans l'action des élites modernisatrices des années 1960, le passage d'un territoire « objet » de l'action publique urbaine à un territoire « ressource » et « acteur », ou tout du moins « stock de ressources territoriales » dans lequel puisent les acteurs locaux, s'est concrétisé plus récemment, avec la transition de la planification au projet. Aujourd'hui, et même si l'État « retourne » vers l'échelle locale selon des modalités fortement renouvelées, la territorialisation de l'action collective urbaine ne fait plus de doute, ni pour les chercheurs ni pour les praticiens. Cette territorialisation, toutefois, affecte des contextes étroitement différenciés. L'un des principaux enjeux de cet ouvrage est de montrer qu'en retour, la territorialisation de l'action publique contribue à accentuer la divergence entre les trajectoires des villes françaises, en hiérarchisant et spécialisant les métropoles et en accentuant les inégalités territoriales.

Démarche et méthodologie

Ce livre propose une réflexion - qui ne saurait être exhaustive - sur les mutations récentes des politiques urbaines envisagées par la recherche française. Les contributeurs réunis dans cet ouvrage sont des chercheurs qui appartiennent à différentes disciplines (science politique, géographie, urbanisme/aménagement, sociologie) et des praticiens. Ils proposent des réflexions originales qui prennent en compte aussi bien les dynamiques globales (transformation du capitalisme, restructuration de l'État, évolution du rapport des groupes sociaux au territoire, etc.) que les contextes locaux pour rendre compte des transformations de l'action publique urbaine. Au-delà des travaux relativement connus sur les grandes métropoles, ce livre mobilise également des recherches récentes portant sur des villes dont on parle moins (villes en déclin, villes moyennes, etc.), mais qui, dans un contexte de renforcement des inégalités territoriales pourraient bien constituer à l'avenir un des enjeux majeurs des débats politiques et scientifiques. Enfin, cet ouvrage accorde une place aux approches critiques, qui avaient été marginalisées dans la recherche urbaine française au tournant des années 1980 mais dont le regain est perceptible depuis quelques années.

Pour conclure, ajoutons que ce livre prolonge et valorise un séminaire qui avait pour objectif de réunir dans un cadre semi-ouvert des praticiens et des chercheurs et qui s'est tenu entre décembre 2015 et novembre 2016 à Paris et à Dunkerque dans le cadre d'une action de recherche financée par le PUCA. Six séances sont regroupées ici à travers cinq parties. Des entretiens ont également été menés dont l'un, avec Patrick Le Galès, est retranscrit dans cet ouvrage.

La division de cet ouvrage en cinq parties nous a semblé la plus à même de refléter le contenu des séances et de proposer une réflexion cohérente sur les grandes mutations récentes de l'action publique urbaine. Chacune de ces cinq parties (consacrées à la métropolisation, à la globalisation et à la périurbanisation ; à l'État et à la gouvernance multinationaux ; aux acteurs privés ; aux innovations, à la prospective et à la participation ; et enfin, à la circulation des modèles d'action publique) suit une trame similaire : à une série de contributions courtes et synthétiques de chercheurs succèdent les apports et témoignages de professionnels et praticiens de l'urbain (sous forme d'interviews ou de contributions courtes). L'objectif de cette trame commune aux sections de l'ouvrage est de restituer au mieux la richesse des échanges qui ont animé ce séminaire et de poursuivre un dialogue toujours aussi fructueux entre chercheurs et acteurs de l'urbain.

***RETOUR SUR VINGT ANS
D'ÉVOLUTIONS DES MODES
D'ACTION PUBLIQUE
URBAINE - 1995-2015***

**ENTRETIEN AVEC
PATRICK LE GALÈS**



Patrick Le Galès est politiste et sociologue comparatiste, directeur de recherche CNRS au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po et professeur à Sciences Po, dont il est le doyen de l'École urbaine.

Ses travaux portent sur **la gouvernance des villes européennes et des grandes métropoles mondiales, sur la sociologie urbaine, la recomposition de l'État et l'analyse des politiques publiques.**

Il a publié une vingtaine d'ouvrages, dont :

Politiques urbaines et développement local : une comparaison franco-britannique, Paris, L'Harmattan, 1993
Le Retour des villes européennes ? : sociétés urbaines, conflits, mondialisation, gouvernement et gouvernance, Paris, Presses de Sciences Po, 2003
Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 (avec P. Lascoumes, dir.)

Un monde à la carte, les cadres supérieurs dans les villes européennes, Paris, PUF, 2016 (avec A. Andreotti et J.V. Moreno Fuentes, dir.).

Cet entretien a été réalisé par Max Rousseau et Maxime Huré en septembre 2015 à l'occasion de l'organisation du cycle de séminaires *Retour sur vingt ans d'évolutions des modes d'action publique urbaine*¹.

L'objectif de cet entretien était de revenir sur l'action publique urbaine des vingt dernières années, depuis la parution de son article intitulé « Du gouvernement à la gouvernance urbaine », publié dans la *Revue Française de Science Politique* en 1995. En proposant un cadre d'interprétation novateur de l'évolution des gouvernements urbains et des politiques urbaines, cet article a en effet exercé une influence considérable sur les sciences sociales de l'urbain françaises tout au long des deux dernières décennies. Il nous a donc semblé intéressant de débiter ce projet consacré à l'exploration des principales mutations des politiques urbaines en France depuis vingt ans par un entretien avec Patrick Le Galès, destiné à questionner rétrospectivement les évolutions qu'il mettait en lumière en 1995.

¹ Entretien retranscrit avec le concours de Marie Huré-Ravier. Il est disponible en vidéo sur le site du PUCA.

Dans votre article de 1995, vous expliquez que le gouvernement local subit des transformations majeures depuis les années 1980, que vous caractérisez comme la fragmentation, le retrait de l'État, l'accroissement du rôle du secteur privé. Pourriez-vous revenir sur ce premier thème fort de votre article, cette évolution du pouvoir local, depuis le gouvernement urbain à la gouvernance urbaine et nous dire ce qui s'est passé depuis une vingtaine d'années ?

Patrick Le Galès :

Il est bon de se rappeler qu'à l'époque, quand on travaille sur ces questions de pouvoir local et des questions urbaines - je suis diplômé de Science Po en 1985 - en France c'est le moment où les marxistes arrêtent de travailler sur ces questions. On assiste à un déclin de la vague marxiste, - il reste Edmond Préteceille mais les autres sont beaucoup moins présents - et le reste des travaux sont soit issus des sciences administratives, de grande qualité, soit des travaux sur le gouvernement local. A l'époque, on ne parle pas de gouvernement local, mais de l'administration locale. Donc je m'intéresse aux questions urbaines, c'est une des raisons pour lesquelles je pars en Angleterre pour ma thèse, et cet article est d'abord nourri d'une réflexion comparative. Cet article suit mon livre publié en 1991, issu de ma thèse, et portant sur ces questions de politiques urbaines et de développement économique dans les villes françaises et britanniques. Une des conclusions était que l'explication par le cadre institutionnel et les politiques gouvernementales ne rendait pas compte de ce qu'on observait dans les transformations des politiques urbaines en France et en Grande-Bretagne.

Je découvre deux choses essentiellement en Grande-Bretagne, qui vont nourrir cet article.

Première chose : je découvre ce qu'on appelle la « political economy », inspirée de Karl Polanyi et Max Weber. C'est Colin Crouch qui, à Oxford, en est le professeur, et avec qui j'ai réalisé des travaux plus tard sur les systèmes locaux. Dans cette perspective, on essaye de comprendre ce jeu entre régulation du marché, groupes sociaux, régulation sociale et rôle du politique dans la construction du marché, et donc cette articulation entre les trois. Cette idée va nourrir très fortement la perspective théorique sur la gouvernance.

Et deuxièmement, je découvre David Harvey et cette vague de marxisme urbain, après Manuel Castells et les mouvements sociaux, et puis le livre de 1989 de David Harvey², qui est son livre le plus ouvert intellectuellement, plus rigoureux, et qui permet vraiment de réfléchir en termes de globalisation, de transformation du capitalisme et d'évolution des pouvoirs urbains. Parallèlement, des travaux américains se font.

Troisième chose : jusque dans les années 1980, la plupart des recherches en sciences sociales en Europe se fait très largement dans un cadre national et on a très peu de travaux comparatifs.

L'intérêt de cet article, c'est que c'est un des premiers où non seulement on discute des travaux américains, - qui restent toujours sur une logique où ce qui se passe aux Etats-Unis s'appliquera demain au reste du monde -, mais on essaye vraiment de réaliser des comparaisons européennes approfondies et de développer des cadres comparatifs. C'est vraiment le moment où, autour de ces questions, un certain nombre d'entre nous décide d'investir fortement la comparaison comme méthode pour comprendre les transformations des politiques urbaines et des pouvoirs urbains. Et cela parce que, de notre point de vue, les cadres existants, c'est-à-dire ce qu'on dit sur

² David Harvey, 1989, *The urban experience*, Johns Hopkins University Press.

l'administration locale en France, sur la science administrative, sur l'explication par les institutions ou par les grandes réformes, ne correspond pas à ce que nous observons sur les politiques urbaines effectivement mises en œuvre dans tout un ensemble de pays – France, Grande-Bretagne mais aussi ailleurs. Et en termes de résultats, le fait de voir monter en puissance ces politiques de développement économique, ces politiques culturelles, on voit des résultats qui sont très similaires, mais on n'a pas de cadres explicatifs. Donc je voulais vraiment insister sur le fait que cet article est une conceptualisation après cette réflexion qui a duré plusieurs années, et après une accumulation d'études de cas empiriques.

La dernière chose que je voudrais ajouter, c'est que je ne suis vraiment pas le seul à faire cela à ce moment-là, et il y a deux chercheurs français très importants qui m'ont encouragé et aidé dans cette conceptualisation. La première, c'est Sylvie Biarez, qui était une grande figure de la recherche urbaine en France, qui avait été influencée par le marxisme et qui, avec ses collègues de Grenoble, avait beaucoup réfléchi et m'avait envoyé son livre sur le pouvoir local. Et l'autre chercheur est Dominique Lorrain. Il avait travaillé sur les grandes entreprises de service urbain. Ce n'était pas encore conceptualisé, mais son article sur le gouvernement urbain et son travail sur les grandes firmes de service urbain invitaient à penser différemment ces questions de gouvernement urbain de manière comparative.

Donc cet article de 1995, c'est vraiment le tournant entre ce que j'avais fait avant avec mes études de cas, et l'investissement sur la comparaison. L'idée est vraiment de concevoir des outils intellectuels afin de faire de la comparaison, pas pour le plaisir, mais parce qu'on s'aperçoit que dans tout un ensemble de villes européennes, on voit des évolutions similaires indépendamment des cadres nationaux et, de surcroît, l'Union Européenne pousse un peu dans ce sens-là.

Alors qu'est-ce qui a changé depuis vingt ans ?

« Pour moi, la plus grosse force de transformation, aujourd'hui des politiques urbaines et des gouvernances urbaines, c'est sans doute du côté de la recomposition de l'État qu'il faut la penser. »

L'hypothèse que je ferais aujourd'hui est que le facteur principal de recomposition actuelle des politiques urbaines et des questions de gouvernance urbaine, ce ne sont plus ces stratégies des villes, et ce sont beaucoup moins des facteurs internes de recomposition. Je pense aujourd'hui que le premier facteur de recomposition est la

transformation de l'État. On est à une époque où il y a assez peu d'adaptation au niveau de l'État sur toutes ces questions-là. Aujourd'hui, on est vraiment dans un cycle où la recomposition de l'État est un facteur, pour moi, absolument essentiel de transformation des villes. C'est une hypothèse qui a d'ailleurs été brillamment développée par Neil Brenner dans son livre en 2004³ mais dans une perspective marxiste.

Pour moi, la plus grosse force de transformation, aujourd'hui, des politiques urbaines et des gouvernances urbaines, c'est sans doute du côté de la recomposition de l'État qu'il faut la penser.

Et la deuxième chose, c'est que tout l'enjeu de travailler en termes de gouvernance urbaine était d'essayer de voir comment la régulation politique et les facteurs politiques permettaient de constituer des formes d'acteurs collectifs qui pouvaient peser sur la structuration du marché et sur la direction des sociétés. Ce qui continue à être le cas, cela reste puissant aujourd'hui. Mais avec la crise de 2008, et le changement d'échelle du capitalisme, ce facteur de transformation des villes par des effets économiques s'est accentué. Donc dans cet article, comme dans tous mes textes précédents, je termine toujours en disant que ce que je raconte ne durera peut-être pas toujours, avec en perspective l'hypothèse marxiste qu'au bout du compte, peut-être que le capitalisme détruira ces choses-là. On est quand même très fortement en train de se poser ces questions aujourd'hui, notamment pour les villes européennes.

³ Neil Brenner, 2004, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press.

Et la grande transformation qui s'est accentuée, pour moi, c'est la transformation de l'Union Européenne en tant que telle.

Ce texte s'inscrit aussi à un moment où on voit émerger des politiques européennes. Et j'écrirai plus tard sur le programme « Urban » et l'émergence d'une politique urbaine européenne. Et les politiques régionales joueront un rôle très important. A partir de 2001, et le tournant libéral – et non pas néo-libéral - de l'Union Européenne (UE), ces po-

« La grande transformation qui s'est accentuée, c'est la transformation de l'Union Européenne en tant que telle. »

litiques territoriales évoluent... En résumé, l'UE a "laissé tomber ses territoires" pour dire les choses un peu rapidement. Donc ce soutien-là de structuration et de protection par rapport aux grandes évolutions du capitalisme va jouer un rôle beaucoup moins important. Et quand ce capitalisme change d'échelle, devient un capitalisme plus globalisé, financiarisé et

rentre en crise, ces facteurs pèsent beaucoup plus lourd ; et donc dans l'équilibre de la « political economy » des villes que j'ai toujours essayé de développer, ce facteur pèse beaucoup plus qu'en 1995.

Donc selon moi, en termes de grands modèles d'explication, on doit probablement être amenés à repenser la manière dont on pense, en tirant plus du côté 'politiques publiques' d'un côté, et en tirant plus du côté 'recomposition de l'État et du capitalisme' de l'autre côté.

La deuxième question porte sur la montée en puissance des grandes villes et des agglomérations. Donc vous écriviez il y a vingt ans : « Le pouvoir des grandes villes et des agglomérations s'est renforcé pendant les années 1980, et il n'est pas exagéré de les présenter comme les grandes bénéficiaires des réformes de décentralisation. » Aujourd'hui, vingt ans après, quel regard portez-vous sur cette montée en puissance des villes ? Est-ce que depuis huit ans, cette crise – qui s'est également répercutée sur les finances locales – n'a pas limité la capacité d'investissement des villes, leurs ressources humaines également ? Je voudrais également vous demander si la recherche ne nécessiterait pas davantage un regard sur une différenciation des formes de gouvernement selon les types d'espaces.

Sur les types de villes, c'était un peu indifférencié dans l'article de 1995, mais dans les années suivantes, j'avais justement caractérisé un modèle de ville européenne particulière, et qui était justement ces villes de 200 000 à 2 000 000 habitants. Le modèle que j'avais développé correspondait précisément à ces villes-là. Et dans le livre qu'on avait écrit avec Arnaldo Bagnasco sur les villes européennes, on disait très clairement que Paris ou Londres ne correspondaient pas à ce modèle-là, et que c'était très inégal sur les villes plus petites. Ce qu'on essayait de montrer sur cette montée en puissance des villes finalement, c'était le triomphe des capitales régionales françaises par rapport aux préfectures. C'était le modèle urbain français qui était très départementaliste. Ce qu'on a essayé de montrer et qui était très novateur - et qui a été confirmé les vingt années suivantes – c'était la montée en puissance de ce qu'on appelle couramment les capitales régionales. Donc on avait bien vu ce qui se passait à cet endroit-là, et c'est aussi ce qu'on a vu dans plusieurs autres pays européens, avec quelques petites exceptions.

Ensuite, les choses évoluent assez lentement, donc une deuxième manière de jouer en défense, c'est de dire : quelles que soient les transformations observées aujourd'hui, ces métropoles sont malgré tout très établies. Et on leur voit toujours des capacités très fortes car il n'y a pas eu de remise en cause radicale sur aucun des critères évoqués. Ce qui a cessé de se faire par contre, c'est cette montée en puissance continue, ce qui est différent d'une remise en cause radicale.

Ce qui a moins bien fonctionné que ce qu'on avait imaginé, dans un certain nombre de cas, c'est effectivement la consolidation du pouvoir métropolitain. Et on voit bien l'ambiguïté entre ce qui reste du modèle départementaliste défendu par le Sénat d'un côté, versus le modèle urbain, puisqu'une partie des élus, portés par le Sénat notamment, n'a eu de cesse de défendre bec et ongles le département, voire de garder les petites communes au sens classique du terme, et de bloquer, dans une certaine mesure, la montée en puissance du pouvoir métropolitain. Disons que dans la logique de ce que j'écrivais, on aurait dû avoir des représentants métropolitains élus au suffrage universel direct depuis assez longtemps. Mais on fait des réformes territoriales en France de manière incrémentale, avec des compromis entre différents groupes, donc dans vingt ans, cela existera sans doute ; mais ça prend beaucoup de temps, ce qui n'est pas forcément un point fort de la démocratie française sur ces questions-là. Donc sur le plan politique, on voit d'importantes différences : dans certaines agglomérations, on a vraiment vu des consolidations dans le sens que j'évoque. Prenez Nantes par exemple, c'est assez impressionnant, ou Strasbourg. Dans d'autres cas, le pouvoir métropolitain a été plus difficile à consolider. J'insiste sur le fait qu'il y a quand même des cas où ces capacités d'action collective, qui sont au cœur de ce qui nous intéresse dans ces questions de gouvernance urbaine, se sont considérablement renforcées. Même Bordeaux, qui était l'arrière garde, a fait des transformations radicales, alors même que Juppé n'était pas le président de l'agglomération. Donc, dans l'ensemble, ce modèle a plutôt été conforté, mais il y a eu des exceptions qui n'ont pas été dans ce sens-là.

Alors ce qui est effectivement compliqué aujourd'hui, ce sont les limites de ce modèle qui se sont accentuées. Première chose, pour moi, c'est l'Union européenne (UE), qui, à l'époque de Jacques Delors, avait un modèle et a poussé aussi, en partie, l'Europe des villes en développant des politiques urbaines afin de renforcer le rôle des villes dans l'UE. Mon analyse est assez dure. Au niveau européen, que ce soit au sein du comité des régions, ou de la politique urbaine, on a une marginalisation des questions territoriales, donc il n'y a plus de soutien de ce côté-là. Et la logique de concurrence libérale s'est renforcée au niveau européen. La deuxième chose, c'est la crise économique. Le problème de la crise économique est qu'on en voit les effets sur le long terme, donc c'est tou-

jours compliqué. Mais ce qui est clair, c'est qu'on n'a pas un renforcement, aujourd'hui, des ressources fiscales dans les villes. Donc la capacité à développer tout un ensemble de projets est beaucoup plus limitée. On est plutôt sur une logique de rationalisation, d'économies. D'une certaine manière, on peut aussi penser qu'il y a eu une croissance tellement forte pendant très longtemps, avec des ressources financières remarquables – on a quand même eu vingt ans d'âge d'or des villes en termes financiers – et qu'il y ait une pause à un moment donné n'est pas totalement aberrant non plus, avec une période de rationalisation dans un certain nombre de grandes villes. Il y a aussi un effet qu'il faut avoir en tête. On dit parfois que la décentralisation est un peu fatiguée : c'est-à-dire qu'il y a une génération d'élus qui ont porté ces réformes, qui ont porté ces villes, qui ont vraiment innové dans tout un ensemble de politiques. Aujourd'hui, ce sont des choses parfaitement installées dans le paysage, donc cette capacité d'innovation est moins systématique qu'elle n'a été, mais finalement le mouvement continue. La dernière loi, NOTRe, sur la décentralisation en France, met quand même l'accent sur le renforcement des métropoles.

Donc je ne vois pas de retrait massif. Je trouve que le modèle de gouvernance territoriale urbaine, développé dans l'article de 1995, s'est plutôt accentué. Il est aujourd'hui face à la crise. Et ce sont plutôt les tentatives de recentralisation de l'État d'une part, et de l'autre les pressions du capitalisme, et donc des inégalités qui vont avec, qui le remettent un peu en cause.

D'une certaine manière, ce que j'essaie de montrer, un peu dans cet article et plus dans mes écrits suivants, c'est que c'est aussi un modèle très ancré sur des formes de classes moyennes enracinées dans les villes européennes, constituant des piliers liés à l'État providence, et qu'on ne voit pas du tout aux États-Unis. Et ce modèle-là aujourd'hui est remis en cause. Mais il est remis en cause doucement.

Dans cet article de 1995, vous développez une interprétation très intéressante du système local français, qui à ce moment-là, d'après vous, tend vers une différenciation nette entre le système local urbain d'une part, et le système local rural. Je vous cite : « *Si les villes ont acquis une position importante dans le système politique français, les départements ont aussi renforcé leurs ressources, leurs capacités d'actions et d'innovations, et sans doute leur poids politique dans l'ensemble du système politique français. On voudrait proposer une interprétation suivante, celle d'une différenciation nette entre système local urbain et système local rural, autour d'un conflit entre départements et grandes villes, dont les maires renforcent leur pouvoir d'agglomération.* » C'est là une intuition très intéressante, et on voudrait savoir si vous pouviez la réactualiser en prenant en compte des évolutions démographiques, mais également politiques et législatives récentes. D'un côté, la loi qui porte création des métropoles semble entériner ce que vous dites puisque dans les cas concernés, les conseils métropolitains vont diriger l'urbain et les conseils départementaux vont plutôt se replier sur le rural. Mais en même temps, un des grands absents de votre texte de 1995, c'est le périurbain. Or, ces dernières années, il y a eu pas mal de travaux de jeunes chercheurs qui montrent que le périurbain n'est plus un espace passif politiquement, mais parvient de plus en plus à organiser, à son tour, un système de défense d'un intérêt collectif, par le biais de tout un ensemble d'instruments, par exemple les Scot, les communautés de communes, les syndicats intercommunaux, etc. Est-ce que cette réalité ne serait pas susceptible de complexifier cette distinction que vous pressentiez, à l'époque, entre système local urbain et système local rural ?

Je suis tout à fait d'accord avec cette analyse.

La première chose, c'est qu'en 1995, on ne voit pas bien ce que deviennent les régions. Les régions sont nées en 1986, et sur les dix premières années, le bilan n'est pas très fort, que ce soit en termes électoraux, de classes politiques, d'innovation et de politiques publiques. Et d'une certaine manière, a posteriori, je suis frappé de voir que je ne parle absolument pas des régions dans ce texte de 1995. Et c'est après ce texte-là que je me mets à travailler un peu sur les régions, et ce sera le thème de mon livre de 1997 sur les régions en Europe.

Or, clairement, dans le système français, un des éléments de différenciation va être ce jeu entre régions, départements et villes. Donc ce n'est pas juste un système binaire rural/urbain. C'est clairement des régions qui vont être un des lieux de résolution de ces conflits, parfois renforçant le rural, parfois renforçant une deuxième ville contre la capitale, parfois se mettant contre la capitale régionale, ou au contraire faisant alliance. Il y a donc là une première dimension qui complexifie le schéma évoqué.

La deuxième dimension qui a clairement évolué, c'est le cadre national. En 1995, on pense de plus en plus en termes européens : on voit bien les effets des politiques européennes sur les politiques régionales, et nous sommes quelques-uns à travailler sur ces questions-là. Néanmoins, l'analyse se fait essentiellement dans un cadre national, ce qu'on ne ferait absolument pas aujourd'hui. On voit bien que la production de richesse, pour tout un ensemble de raisons, s'est concentrée dans les villes. De ce fait, la différenciation n'est pas seulement politique. Mais on peut dire que la différenciation économique et de groupes sociaux associés à des marchés du travail s'est considérablement renforcée. Pierre Veltz avait également écrit des choses très intéressantes sur la métropolisation et la globalisation. Donc ce n'est pas du tout le modèle de villes globales qui émerge. Néanmoins, cette dynamique métropolisation-globalisation a accentué la différenciation 'métropoles versus le reste du territoire'. Donc la grande évolution, pour moi, des vingt dernières années, c'est la fragmentation territoriale. C'est l'émergence des villes, mais seulement certaines d'entre elles. Par exemple, ça n'a pas marché à Marseille. Ce n'est pas du tout convaincant sur quelques-unes de ces villes. Et d'une certaine manière, on voit à l'échelle européenne, voire à l'échelle globale, un groupe de villes qui va réussir par chance, par stratégies, par le résultat de différents acteurs, et être le gagnant de cette dynamique métropolisation/globalisation. A l'inverse, certaines villes qui sont dans des territoires vont se retrouver en très grandes difficultés. Donc je verrais se dessiner un côté « mosaïque » du territoire à analyser, plutôt qu'une différenciation rural/urbain, même si cette dynamique-là me semble avoir perduré sur tout un ensemble de critères.

« La différenciation étant devenue assez forte, non plus simplement par niveaux mais aussi par types de territoire, que donner une interprétation générale, pour l’instant, c’est un peu difficile. »

Enfin, la dernière chose à prendre en compte, c’est le périurbain. Alors il y a eu beaucoup de travaux sur le périurbain, et ce qui m’a frappé, c’est que la réponse est empirique. Quand j’ai travaillé sur Lille, Lyon, ou Rennes, même s’il y avait déjà un périurbain important, avec des communautés urbaines notamment à Lille et à Lyon, il demeurait que la ville-centre structurait très largement le mode de gouvernance urbaine. C’est clairement moins le cas aujourd’hui, et le fait qu’il y ait eu des regroupements de communes dans les périphéries a favorisé cette capacité d’action collective. Et tout l’enjeu, aujourd’hui, est de faire émerger, dans un certain nombre de cas, ces capacités d’action collective, donc des modes de gouvernance urbaine, qui ne soient pas structurés par le maire de la ville-centre. Ce modèle n’a pas disparu. On va à Lyon ou à Nantes par exemple, ce modèle continue à être très important ! Mais dans tout un ensemble de cas, on observe des alliances et des capacités d’action collective qui se sont structurées entre la ville-centre et le périurbain. Je reviens sur le cas de Rennes car c’est un très bon exemple : une des grandes réussites de la mairie de Rennes a été de travailler dans la durée, de faire des échanges politiques avec toutes les communes du périurbain, et d’avoir gardé la dynamique de la métropole dans une logique associée à ce périurbain, avec moins de contrôle de la ville-centre. Il y a d’autres cas où les conflits sont plus importants.

Et l’une des réponses est que la différenciation étant devenue assez forte, non plus simplement par niveaux mais aussi par type de territoire, que donner une interprétation générale, pour l’instant, c’est un peu difficile.

Ce qui était la logique du texte de 1995 - en insistant sur ces modes de gouvernance urbaine en formation - c'est l'idée d'une spécialisation, d'une territorialisation de l'action publique et de la régulation politique, et donc d'une différenciation qui ne soit pas seulement urbaine/rurale, mais aussi par type de ville. C'est la raison pour laquelle dans mon livre suivant, sur les villes européennes, j'avais mis en évidence les capitales régionales comme les vraies gagnantes ; et à l'inverse, par rapport au modèle des préfec-tures - si vous pensez à Cherbourg, St Brieuc - ce sont ces villes qui ont perdu énormément en termes de ressources, de population, de populations qualifiées, de services publics et d'investissements.

On doit raisonner d'une part sur ces logiques-là, en rajoutant le périurbain et la région, et d'autre part sur le fait que le cadre national est moins intégrateur, qu'on a plus de différenciation.

Donc l'interprétation générale de l'évolution du système français est devenue difficile à faire sur une seule logique de différenciation territoriale, et c'est vrai pour le système britannique, italien, allemand ou hongrois.

Nous aimerions vous interroger sur l'un des grands paradigmes de la recherche récente, notamment en France, la question de la néo-libéralisation de l'État français. Dans l'article de 1995, vous expliquez qu'il y a une forte différence entre les Etats-Unis et l'Europe. Mais à l'intérieur de l'Europe, puisque vous comparez beaucoup le Royaume-Uni et la France, vous mettez en lumière le fait qu'en Angleterre, le gouvernement national joue un rôle important dans la restructuration des gouvernements urbains en appuyant les logiques entrepreneuriales à l'échelle locale. Ce qui n'a pas été le cas en France, d'après vous, au moment où vous avez écrit ces lignes en 1995. Les choses, depuis, ont-elles changé ?

Le néo-libéralisme est une catégorie qui a pris en compte un peu tout !

Alors le travail qu'on a fait avec Michaël Storper a été de relire un grand nombre de travaux sur le libéralisme pour essayer de caractériser précisément ce qu'est le néo-libéralisme. Notre stratégie a été de dire : au lieu de considérer que tout est du néo-libé-

ralisme, on va essayer de nuancer. Quand on commence à dire que la privatisation de l'eau, la participation démocratique, les conseils de quartier, les indicateurs, que tout cela est du néo-libéralisme, c'est tout et n'importe quoi ! Et à partir des travaux de Michel Foucault et de quelques autres, on a mis en évidence deux différences majeures entre libéralisme et néo-libéralisme.

La première est que les libéraux, qui ne sont pas des progressistes pour la plupart, acceptent l'idée d'échec du marché. Il y a donc toujours une intervention de l'État qui peut se justifier parce qu'il y a des échecs du marché. Pour les néo-libéraux, pas du tout ! Lorsqu'il y a un problème et des échecs du marché, il faut plus de marché ! C'est donc une logique basée sur le fait que les néo-libéraux ne reconnaissent pas les échecs du marché. C'est une différence majeure.

« Une grande partie des transformations dont on parle, s'explique plutôt par les changements d'échelle du capitalisme ou par des politiques libérales beaucoup plus accentuées et un libéralisme moins progressif, que par un néo-libéralisme en tant que tel. »

La deuxième différence est sur le plan politique. Une partie du néo-libéralisme est « illibérale ». Elle consiste à contraindre les individus, des groupes ou des villes, pour les forcer dans la compétition, et les discipliner, les sanctionner s'ils ne maximisent pas leurs intérêts en fonction des règles établies. On utilise donc l'État de manière « illibérale » comme le disent un certain nombre d'auteurs, ce qui est l'opposé absolu du libéralisme, et notamment du libéralisme politique. Il y a donc là une deuxième différence majeure. Ainsi, ça vaut la peine de préciser le néo-libéralisme, qui est de vouloir imposer « une société de marché » au sens de Karl Polanyi. Et ça vaut la peine, me semble-t-il, de caractériser une substance, quelque chose de précis sur le néo-libéralisme, pour voir ensuite les effets sur les politiques urbaines.

Une grande partie des transformations dont on parle, s'explique plutôt par les changements d'échelle du capitalisme ou par des politiques libérales beaucoup plus accentuées et un libéralisme moins progressif, que par un néo-libéralisme en tant que tel. Dans le cas français, j'aurais tendance à dire qu'on a très peu de politiques urbaines néo-libérales ; on en voit quelques éléments dans des petites choses. Par contre, il y a eu une très forte accentuation de politiques libérales classiques dans les politiques urbaines en général.

« Dans le cas français, j'aurais tendance à dire qu'on a très peu de politiques urbaines néo-libérales ; on en voit quelques éléments dans des petites choses. Par contre, il y a eu une très forte accentuation de politiques libérales classiques dans les politiques urbaines en général. »

Alors que quand on travaille sur le cas britannique, on voit vraiment la mise en œuvre de politiques qu'on peut caractériser comme néo-libérales, avec une pression systématique. Par exemple, le maire de Londres nous dit, tout près de la tombe de Marx : 'Millionnaires de tous les pays, unissez-vous ! ' ; en d'autres termes, venez tous à Londres pour investir massivement. Et en même temps, il y a des réductions de toutes les aides au logement pour que la classe moyenne quitte Londres et fasse de la place pour les autres ; on construit des quartiers entiers vides pour faire simplement de la spéculation immobilière, pour les riches de tous les pays qui vont se réfugier à Londres aux dépens des populations locales. Alors là on est vraiment dans du néo-libéralisme pur et dur, avec des échelles de marché très claires et l'accès à tout un ensemble de

services. On peut ainsi montrer l'héritage de Mme Thatcher et la continuité, y compris les sanctions, puisque les autorités locales britanniques ont très peu de ressources financières. Le néo-libéralisme, c'est l'État fort et le marché. Donc dans le cas britannique, on mobilise l'État fort pour contraindre, sanctionner, punir systématiquement les autorités locales si elles ne jouent pas le jeu des règles extrêmement strictes de la compétition de marché imposées par le gouvernement. Ce n'est pas du tout ce qu'on

voit en Europe. Pour moi, en Europe, on a un tournant libéral très fort, et au niveau de l'Union Européenne et dans tout un ensemble de politiques qu'on peut expliquer en partie par le cadre de Neil Brenner. En revanche, je trouve qu'on n'explique pas beaucoup de transformations de politiques publiques et de politiques urbaines en termes de néo-libéralisme. Pour moi, c'est une question de méthode : il me semble que c'est plus performant et plus fécond de limiter ce que veut dire le néo-libéralisme, de bien le séparer autant que faire se peut - c'est toujours des compromis de recherches - et de mieux définir le cadre du libéralisme, y compris dans sa version démocratique, puisque la démocratie est secondaire dans le néo-libéralisme (cf. le Chili !), pour ensuite expliquer des transformations qui iraient dans ce sens néo-libéral.

Dans ce contexte d'accentuation du libéralisme autour des politiques urbaines, on observe néanmoins des contradictions. En France comme en Grande-Bretagne, le gouvernement des villes est désormais pris entre deux logiques contradictoires. D'une part, la logique de compétition entre les villes qui conduit au développement de politiques ayant pour objet le développement économique. Mais en même temps, les villes doivent faire face à des phénomènes d'exclusion sociale, de dégradations de quartiers défavorisés. Selon vous, comment a évolué cette tension entre développement économique et lutte contre l'exclusion au cours des deux dernières décennies ?

Premièrement, cette tension reste très importante dans beaucoup de villes. Aujourd'hui, j'aurais tendance à ajouter des compromis entre davantage de politiques publiques : les transports, le développement durable et l'environnement particulièrement. J'aurais plus de mal à caractériser cette tension : je pense qu'elle reste centrale, mais elle se combine à d'autres éléments.

Alors comment elle a été résolue ? Tout d'abord, je ne vois aucune remise en cause du modèle entrepreneurial, avec les limites que j'avais évoquées à l'époque. Cette dynamique-là, que David Harvey avait parfaitement identifiée, reste extrêmement forte. Et d'une certaine manière, plus le capitalisme est globalisé et financiarisé, plus cette dynamique est forte.

Aujourd'hui, une des grandes questions pour l'ensemble des élites urbaines est d'attirer des investissements et des financements. Donc la recherche de capital pour investir dans des projets urbains, des équipements, des infrastructures, reste une logique fondamentale d'action. Mais évidemment, toutes les autres dimensions sont aussi très fortes. Et dans le cadre des villes européennes, notamment françaises, on a eu des gouvernements qu'on pourrait appeler socio-démocrates, ou socio-libéraux, qui ont assez bien réussi, dans une période d'accroissement des ressources et des compétences, à avoir des politiques sociales assez développées et systématiques, tout en les combinant avec de l'innovation en matières culturelle, environnementale et de transports.

D'autre part, elles ont continué à jouer le jeu de la compétition économique. Finalement, ce qui a assez bien réussi dans un ensemble de villes européennes, et notamment les capitales régionales françaises, ça a été la capacité, avec des ressources importantes - et cette capacité à extraire des ressources au sein de l'État - de tenir ces différents éléments et de gérer cette contradiction en étant capable, encore une fois, de développer des nouveaux espaces publics, des politiques culturelles innovantes, des innovations en termes de transports, de la rénovation de quartiers assez lourde, des centres sociaux et des équipements publics, tout en jouant le jeu de la concurrence économique et en étant innovant dans un certain nombre de domaines. Et c'est cela qui, aujourd'hui, est fragilisé par la crise économique, dans certains territoires où sont ces villes qui sont vraiment en très grandes difficultés, et qui est fragilisé par le fait que l'État et l'UE exercent davantage de pression à l'égard de ces villes plutôt que de les soutenir. Donc c'est sans doute un des facteurs possibles de transformations assez radicales dans les dix/quinze ans qui viennent, parce que si ces tendances s'accroissent, cette capacité à tenir ensemble tous ces éléments et à faire des compromis politiques - qui valent ce qu'ils valent - pourrait vaciller...

Mais même des élus de droite à la française ne sont pas des élus néo-libéraux ! Quand vous voyez ce qu'a fait Alain Juppé à Bordeaux, Fabienne Keller à Strasbourg, ou François Baroin à Troyes, on est très très loin du néo-libéralisme. Cela relève d'une politique de centre droit et de centre gauche principalement, et ils essayent de jouer ce compromis entre différents éléments et ils y avaient assez bien réussi jusqu'à un certain point,

« Aujourd’hui, une des grandes questions pour l’ensemble des élites urbaines est d’attirer des investissements et des financements. Donc la recherche de capital pour investir dans des projets urbains, des équipements, des infrastructures, reste une logique fondamentale d’action. Mais évidemment, toutes les autres dimensions sont aussi très fortes. Et dans le cadre des villes européennes, notamment françaises, on a eu des gouvernements qu’on pourrait appeler socio-démocrates, ou socio-libéraux, qui ont assez bien réussi, dans une période d’accroissement des ressources et des compétences, à avoir des politiques sociales assez développées et systématiques, tout en les combinant avec de l’innovation en matière culturelle, environnementale et de transports. »

avec des difficultés certes. Mais quand on regarde sur le moyen terme et qu’on compare avec d’autres villes par ailleurs dans le monde, c’était une des grandes réussites du modèle des villes européennes, et des villes françaises en particulier. C’est cela qui est remis en cause aujourd’hui, et une des questions qui va se poser est : étant donné qu’on a retiré dix milliards au budget des autorités locales, est-ce que c’est un coup ponctuel, ou est-ce que ça annonce une série de coupures budgétaires qui vont s’accroître dans les dix ans qui viennent ? Ce qui est un scénario. Est-ce que la concurrence économique va renforcer la spécialisation territoriale ? J’avais terminé mon livre sur les villes européennes en présentant deux scénarios : un scénario à cinquante ans selon lequel ce modèle des villes européennes va se maintenir et va continuer à se transformer tout en restant lui-même et garder cette structure ; ou bien on a un scénario qu’on peut qualifier de « libéral » à l’américaine, où l’accentuation du rôle des flux économiques pour l’organisation du territoire, moins contrôlé par l’État-nation ou l’Union Européenne, risque de spécialiser davantage ces territoires et de renforcer les écarts entre les villes. Comparativement, aux États-Unis, il y a douze métropoles qui produisent l’essentiel de la ri-

chesse et partout ailleurs, il y a d'importants niveaux de pauvreté sur une grande partie du territoire américain. Donc est-ce que c'est cette inflexion qui va se passer en Europe ou en France, avec une concentration sur quelques villes ou territoires, qui peuvent être ruraux, et le reste qui commence à décliner généralement ? Et pour moi, c'est vraiment la grande interrogation pour les territoires européens pour les vingt/trente prochaines années. On était plutôt, jusqu'en 2008, sur un scénario 'villes européennes et régions européennes' que j'avais évoqué. Mais avec la crise, qui n'est pas terminée, qui se poursuit, et les transformations de l'économie, on n'est pas certains de ce qui va se passer. Les deux scénarios sont possibles, avec un vrai risque que cette tension évoquée dans l'article devienne encore plus centrale et contradictoire dans les années à venir.

Dans l'article de 1995, vous écrivez à la suite des travaux de géographes critiques anglophones qui mettaient fréquemment l'accent sur un lien causal entre la crise économique d'une part, d'autre part le retrait ou la recomposition de l'action des États centraux, et la mutation entrepreneuriale accélérée au niveau local. La crise de 2008 aurait dû accélérer ce processus. Ce qu'on constate, c'est bien un affaiblissement de l'État, en tout cas sa recomposition concernant le contexte français, et une accélération claire de la récession sur de nombreux territoires. Mais ne pourrait-on pas dire que, malgré cette crise, l'évolution entrepreneuriale semble toucher ses limites ? De nouveaux modèles d'action publique émergent-ils dans les territoires en crise ?

Je dirais que la crise accentue l'entrepreneurialisme. On voit dans un certain nombre de villes – les plus grandes et les plus dynamiques – une accentuation de cette concurrence et des stratégies de plus en plus sophistiquées pour attirer des financements, des cadres supérieurs, des étudiants, des touristes.

Donc je pense qu'il y a, au contraire, un renforcement de ces logiques entrepreneuriales dans tout un ensemble de villes, et on le voit même dans les modèles de gestion. Alors c'est un peu moins vrai en France, mais à l'échelle européenne ou à l'échelle mondiale, il y a une concurrence sur les modèles de gestion les plus efficaces pour l'entrepreneuriat, et les Britanniques sont assez remarquables de ce point de vue-là.

L'État jouant moins sa capacité de protection des territoires, et l'Europe ne jouant pas non plus cette capacité de protection, on a partout en Europe, y compris en France même si c'est un peu plus tardif, des phénomènes que les Allemands ont appelés 'shrinking cities', donc des villes 'rétrécissantes' – phénomènes très limités en Europe jusqu'à très récemment, à part quelques cas en Allemagne. Aujourd'hui, ce phénomène n'est plus considéré comme marginal. Et deuxièmement, au-delà des villes, il y a des parties entières de territoires qui sont les perdants de la concurrence économique, avec une concentration des ressources et des populations les plus qualifiées sur un ensemble de pôles. Et là, ce qu'il faut regarder, ce sont les jeunes. On voit bien qu'en termes de marché du travail, quand on les suit, on voit ces dynamiques-là. Dans le cas italien, à un moment donné, on a pensé que le Mezzogiorno allait rattraper progressivement, y compris par des redistributions, ce qui se passe ailleurs en Italie. On voit plutôt un renforcement des écarts aujourd'hui, à la fois en termes de mortalité, de santé, de revenus, tous ces types d'indicateurs, entre le nord et le sud de l'Italie. En Grande-Bretagne, le nord de l'Angleterre, sauf exception avec Manchester et quelques autres centres métropolitains, connaît un déclin régulier, un vieillissement, et on le mesure sur les indicateurs de pauvreté des enfants, de santé. Et ce sont des évolutions de longue durée, très structurantes, donc très compliquées à inverser, parce que ça se mesure sur tout un ensemble de paramètres, y compris le vieillissement de la population et le départ des jeunes sur le marché du travail. Et dans le cas britannique, c'est parfaitement assumé, on les laisse « décliner gentiment, mais ça n'aura pas beaucoup d'effet ». Et on le voit aujourd'hui en France sur des parties du territoire. Donc à une époque, la limite à l'entrepreneurialisme étaient les politiques plus sociales, redistributives et environnementales.

Aujourd'hui, on voit une autre limite qui atteste encore une fois du caractère central du changement d'échelle.

Pour moi, le phénomène qui est le plus important pour expliquer la recomposition de l'État et l'évolution des politiques urbaines – et qu'on a du mal à qualifier – concerne ces questions de changements d'échelle. Changement d'échelle, ça veut dire qu'une partie de certains groupes sociaux, qu'une partie du tissu économique, qu'une partie des dy-

« Je dirais que la crise accentue l'entrepreneuriat. On voit dans un certain nombre de villes - les plus grandes et les plus dynamiques - une accentuation de cette concurrence et des stratégies de plus en plus sophistiquées pour attirer des financements, des cadres supérieurs, des étudiants, des touristes. »

namiques politiques s'organisent à des échelles qui ne sont plus celles de l'État-Nation. Et cela induit que les villes se retrouvent en première ligne pour avoir à gérer des questions migratoires, des questions de développement environnemental, des questions économiques et de gestion de la pauvreté.

Dans le cas français, le réseau TGV permet vraiment de structurer Paris et un ensemble de capitales régionales qui sont en interaction. Je vous renvoie au livre de Pierre Veltz, *Paris, France, monde : repenser l'économie par le territoire*, les explications qu'il donne sont lumineuses. Quand on sort de ce système-là, on trouve soit des gens très nomades qui ont des capacités de mouvements très fortes, soit un vrai décalage et une spirale du déclin qui est en train de se mettre en place sur certains territoires. Et on voit bien l'impuissance des politiques publiques à aller contre ce déclin. Du coup, la limite de l'entrepreneuriat est l'expérience de 20 ou 30 ans des effets de la globalisation et des recompositions du tissu productif. Cette expérience fait que sur certains territoires, ce n'est pas la peine de dire 'on va être super entrepreneurs' parce qu'il y a déjà eu plusieurs échecs et il y a un apprentissage de ce déclin. Donc il y a tout un ensemble de territoires en Europe qui sont dans une très grande difficulté. Il y a des contre-exemples : on voit en Finlande des bouts de technopôles sur des territoires du nord de la Finlande qui ont réussi à produire des richesses, à créer de l'innovation avec des exemples assez remarquables de développement économique. Mais en moyenne, on voit de très gros déclins de longue durée sur une partie des territoires européens.

Donc au final, on voit bien ces risques de fractures territoriales, on a toujours des instruments puissants de redistribution mais c'est aussi, peut-être, pour comprendre les politiques urbaines, les limites de la capacité du politique à organiser nos sociétés.

Un des grands thèmes aujourd'hui, pour travailler à la fois sur les villes et dans d'autres domaines, est rattaché à cette question : est-ce qu'il n'y a pas une moindre capacité de la politique à résoudre les problèmes collectifs ?

Cela peut se traduire par l'érosion de l'État, par une moins forte capacité à mobiliser, à faire des coalitions pour résoudre des problèmes collectifs. Et est-ce que ces changements d'échelle dont on parlait, n'ont pas pour effet notamment d'entraîner un affaiblissement du politique pour résoudre, apporter des solutions aux types de problèmes qu'on évoque ?

En fait, sur les territoires européens et en France en particulier, on a souvent des processus incrémentaux, relativement lents et de longue durée, et c'est au bout de vingt ou trente ans qu'on en mesure tous les effets .

« Pour moi, le phénomène qui est le plus important pour expliquer la recomposition de l'État et l'évolution des politiques urbaines – et qu'on a du mal à qualifier – concerne ces questions de changements d'échelle. Changement d'échelle, ça veut dire qu'une partie de certains groupes sociaux, qu'une partie du tissu économique, qu'une partie des dynamiques politiques s'organisent à des échelles qui ne sont plus celles de l'État-Nation. Et cela induit que les villes se retrouvent en première ligne pour avoir à gérer des questions migratoires, des questions de développement environnemental, des questions économiques et de gestion de la pauvreté. »

Donc ce qui est compliqué, c'est de voir comment certaines tendances vont devenir systématiques, et vont s'ancrer comme des choses de moyenne durée, lentes et incrémentales, qui peuvent faire basculer complètement un système. Et c'est souvent le cas sur les questions territoriales et urbaines. Et ce sont plutôt ces dynamiques-là qui sont importantes pour les politiques urbaines, plutôt que des dynamiques radicales ou d'effondrement. Ce qui est une mauvaise nouvelle pour ces territoires en déclin – et Laurent Davezies a tout à fait raison. Cette accumulation de spirales négatives en train de s'enraciner, c'est justement ce que je commençais à mettre en évidence en 1995, c'est-à-dire que ce sont ces villes comme Châlons-sur-Saône ou Saint-Brieuc – parce que je viens de Saint-Brieuc – ce sont ces villes-là qui sont en première ligne, petites villes industrielles, préfecture ou sous-préfecture. Ce tissu urbain ainsi évoqué est aujourd'hui très fortement remis en cause et on voit mal aujourd'hui des capacités à faire évoluer cela. Je vais prendre un exemple. Quand on regarde le système de santé, on voit bien qu'une des grandes difficultés est de savoir si on garde de petits hôpitaux ou plutôt des gros, en d'autres termes à quelle échelle on les organise. Une des choses qui est frappante est que dans certains hôpitaux et sur certains territoires, on n'arrive pas à faire venir les médecins. Ce n'est même plus un problème de politique publique, ou alors il faut vraiment qu'il y ait des politiques publiques incitatives avec des sanctions. C'est juste que les médecins ne veulent pas venir, parce que pour eux, pour leurs enfants, pour le jeu de reproduction sociale, leurs époux ou épouses, ils ne veulent pas habiter

« Un des grands thèmes aujourd'hui, pour travailler à la fois sur les villes et dans d'autres domaines, est rattaché à cette question : est-ce qu'il n'y a pas une moindre capacité de la politique à résoudre les problèmes collectifs ? »

au fin fond des Ardennes ou dans un autre territoire en déclin. Donc aujourd'hui, on a des dynamiques qui sont liées aux stratégies des populations, et on a des tissus sociaux qui sont en profondes recompositions. Ce qui est compliqué, au regard de cela, est de voir quelles politiques mener quand on des populations un peu plus mobiles et elles-

« En fait, sur les territoires européens et en France en particulier, on a souvent des processus incrémentaux, relativement lents et de longue durée, et c'est au bout de vingt ou trente ans qu'on en mesure tous les effets. »

mêmes en concurrence les unes avec les autres. Pour moi, dans les politiques urbaines actuelles, il y a d'un côté la dimension mondialisation/Europe qui est vraiment un facteur de transformations, et d'autre part, l'autre transformation qui remet en cause les politiques urbaines telles qu'on les a conçues dans ces années-là et telles que je pouvais les formuler, ce sont ces mutations sociales.

Vous parlez d'un échec répété de plus en plus de communes à faire advenir leur développement, de la difficulté de gouverner les conduites des individus, des cadres supérieurs ou des parents d'étudiants qui se posent des questions...

Par conséquent, ces territoires en déclin concentrent toutes les difficultés. Plusieurs auteurs mettent en avant la notion de « post néo-libéralisme » depuis plusieurs années. Est-ce qu'on ne pourrait pas l'appliquer à ce type de territoires qui sont confrontés à une spirale d'échecs des politiques urbaines ?

Est-ce que, avec la crise et compte-tenu des conditions évoquées, il n'y a pas des espaces d'innovation qui vont s'ouvrir pour penser des modèles alternatifs de croissance, de développement durable ?

Et clairement, c'est cela qui va être intéressant aujourd'hui. Dans la recherche urbaine, il y a toute une réflexion utopique qui pose la question : comment repenser les utopies urbaines ? Et on voit bien que, d'un côté, on a des modèles encore plus néo-libéraux qui sont en train de se renforcer, et le cas de Londres est, encore une fois, exceptionnel, qui se veut le Hong-Kong de l'Europe. Ce qui se joue en Espagne est un cas fascinant avec ces plateformes citoyennes qui ont gagné les élections dans les villes que j'évoquais tout à l'heure : est-ce qu'ils vont réussir à inventer et proposer des modèles alternatifs de gestion urbaine et de politiques urbaines ?

« Une partie de l'invention des politiques urbaines est en train de se faire dans les grandes villes du sud. »

Une première ligne de front est clairement sur les enjeux environnementaux, et on observe vraiment des différenciations très fortes entre différents territoires. Il y a une deuxième ligne de front qui porte sur la question de l'immigration et du multiculturalisme, et s'interroge sur le collectif souhaité dans ces villes-là.

Je suis quand même frappé par le fait que sur l'aspect 'développement économique', il y a maintenant un énorme effort fait sur les questions d'économie circulaire qui va sans doute produire des effets. Mais autant sur les autres dimensions, je vois vraiment des possibilités, par exemple dans les transports, c'est un domaine fascinant pour ces questions-là, y compris dans la région parisienne ; dans le domaine du logement, on voit aussi beaucoup de modèles alternatifs qui sont en train d'évoluer et on va être obligé d'innover très fortement.

Sur les aspects de développement économique, je suis plus pessimiste. En tout cas, ce qui est clair et là où je suis d'accord avec toi, c'est que les effets de la crise conduisent, pas simplement dans les territoires en déclin mais aussi sur des territoires plus moyens, voire des territoires plus favorables, à tenter d'inventer d'autres solutions et ça ouvre de nouveau un espace de réflexions sur les politiques publiques. Et à cause du changement d'échelles, les circulations sont plus importantes, et on voit bien que les innovations circulent très vite entre San Francisco et ce qui se passe ici par exemple. Et j'ajouterai un deuxième niveau d'innovation encore tout petit, mais qui, je pense, va devenir essentiel dans les années à venir :

Une partie de l'invention des politiques urbaines est en train de se faire dans les grandes villes du sud .

Je suis frappé par l'innovation dans les politiques publiques qui est en train de se faire à Mexico, à Sao Paulo, à Johannesburg, à Dehli ou à Kuala Lumpur. Donc cela a beaucoup d'implications en termes de politiques urbaines. Et cela veut dire qu'il faut aussi qu'on apprenne à travailler et à réfléchir sur les innovations qui se produisent ailleurs, notamment dans les pays du sud.

« Est-ce que, avec la crise et compte-tenu des conditions évoquées, il n'y a pas des espaces d'innovation qui vont s'ouvrir pour penser des modèles alternatifs de croissance, de développement durable ? »

C'est très frappant quand on voit que la forme de bidonvilles commence à réapparaître assez systématiquement en région parisienne. Et mes collègues de Sao Paulo rigolent en me disant qu'ils savent gérer et qu'ils vont nous expliquer comment faire ! Si on prend au sérieux cette idée de tendance à la mondialisation – dont je ne vois pas comment elle peut s'arrêter même si ce n'est pas

forcément sur le plan économique – ça veut dire que les circulations et les inventions de modèles vont passer aussi de plus en plus par ces réseaux-là. Après quel poids cela va-t-il avoir ? Je pense que d'ici 30 à 40 ans, on sera impressionnés par ces dynamiques, car on est sur une période où l'Europe va jouer un rôle moins central, et toute une partie des innovations en politiques urbaines sont en train de s'inventer ailleurs dans le monde, et ensuite reviennent en Europe.

La deuxième chose, c'est que ça va, encore une fois, accroître les différenciations entre les différents territoires, et la dimension d'homogénéité du territoire national va progressivement être érodée. Et là, clairement, cette recherche de modèles alternatifs est en train de se renforcer. Il y a de plus en plus de ressources qui vont dans cette direction, car elle combine à la fois l'énergie, la nourriture, la consommation et des formes de développement économique. C'est donc une phase qui va être extrêmement intéressante, et qui va ouvrir ce genre de perspectives. Maintenant, cela va-t-il peser face aux forces économiques ? David Harvey, s'il était à ma place, nous dirait : 'Tout ça, ce sont des rustines sur une jambe de bois ! Si on ne fait pas la révolution frontalement face au capital, on n'y arrivera jamais !' Historiquement, il a eu tort puisqu'il y a eu plein de choses qui sont passées, mais ce n'est pas impossible qu'un jour il ait raison. Et selon la logique de Thomas Piketty, ce sont quand même des concentrations d'inégalités qui vont poser problème. De mon côté, je voudrais vraiment insister sur ces dynamiques sociales et ethniques qui me paraissent centrales dans cette période de recomposition des sociétés. Et ce qui va se passer dans les sociétés urbaines va influencer fortement les politiques urbaines et leurs modes de gouvernance.

J'aimerais revenir sur les forces économiques que vous mentionnez souvent et notamment le rôle de la finance globale ou de grandes multinationales sur les villes. Vous expliquez qu'il y a des pressions nouvelles du capitalisme sur les villes. Comment ces acteurs, qui jouent à une échelle mondiale, pèsent-ils aujourd'hui dans la gouvernance urbaine des villes ?

La question est assez vaste ! D'abord il faut souligner que des collègues ont travaillé sur ces questions depuis longtemps. Je pense à Dominique Lorrain notamment, et tous les gens qui ont travaillé sur les transports et les réseaux urbains ont vraiment mis le doigt sur des éléments essentiels pour la recherche urbaine. Je pense également à Edmond Préteceille qui a toujours mis l'accent sur ces questions-là.

Pour ces grandes entreprises, notamment de services urbains – donc par exemple aujourd'hui sur la question des déchets ou des énergies – les investissements sont à une telle échelle que pour les rentabiliser ces grandes entreprises doivent s'implanter. Le monde urbain, c'est d'abord l'endroit où se trouvent les besoins les plus importants, ainsi que les ressources les plus importantes et les plus fortes capacités de les rentabiliser.

On voit bien que pour tout un ensemble d'investissements - énergies, Telecom, wifi de différentes natures, gestion des déchets, etc. – les grandes villes sont les lieux où ces investissements sont les plus logiques, les plus nécessaires et les plus facilement financés. Donc il y a une très forte différenciation du territoire en fonction de ce type d'investissement. On voit bien tout le débat en France sur l'accès à internet entre différents types de territoires : au moment où l'ensemble du territoire va à peu près avoir accès à ce service, on va passer à la 4^e ou 5^e génération wifi pour certains quartiers de Paris. Il y a donc un décalage avéré, et l'investissement technologique va dans cette direction là. Les grandes entreprises, en lien avec la téléphonie et le service internet haut débit – si je reprends cet exemple - développent des modèles qui, par nature, pèsent et sont importants pour la gouvernance urbaine. Et les villes en ont besoin : cette interaction est ainsi 'gagnante-gagnante'.

« Pour ces grandes entreprises, notamment de services urbains - par exemple aujourd'hui sur la question des déchets ou des énergies - les investissements sont à une telle échelle que pour les rentabiliser ces grandes entreprises doivent s'implanter.

Le monde urbain, c'est d'abord l'endroit où se trouvent les besoins les plus importants, ainsi que les ressources les plus importantes et les plus fortes capacités de les rentabiliser. »

Deuxième chose, le changement d'échelle implique que les questions du financement, des innovations nécessaires, du montage financier de nombreux projets atteignent des niveaux de complexité très importants.

Et sur tout un ensemble d'opérations, y compris des grands projets de développement urbain de rénovation de quartiers, la dynamique n'est plus du côté du secteur public, national ou local, alors que les

grandes entreprises peuvent avoir accès aux meilleurs centres de recherche. Ce qui est très frappant aujourd'hui, c'est le fait que de grandes entreprises - comme Siemens, Nokia, ou General Electric par exemple - financent de plus en plus directement les grands centres de recherche du MIT, des grandes universités américaines, asiatiques, ou les écoles d'ingénieurs en France, et sont ainsi en prise directe sur la production de l'innovation qui va ensuite servir à des innovations urbaines. Et de ce point de vue-là, le secteur public a beaucoup de mal à lutter ou à être au même niveau. A une époque, on avait nos corps d'ingénieurs de l'État ; aujourd'hui, ils sont partis, pour une grande part d'entre eux, travailler dans de grandes entreprises diverses et variées, souvent étrangères. Donc le changement d'échelle, ça veut aussi dire qu'une partie des grandes entreprises transnationales ont des capacités accrues à mobiliser des ressources, à investir à différents endroits, à multiplier les expériences et les échanger, à produire des idées, des modèles et des capacités d'innovations. Ce qui parfois est une très bonne chose, ce n'est pas toujours « mal » !

« Le changement d'échelle implique que les questions du financement, des innovations nécessaires, du montage financier de nombreux projets atteignent des niveaux de complexité très importants. »

Le troisième point en train d'évoluer est la question des financements et de la finance. Il y a tout un courant assez important maintenant, autour de Ludovic Halbert notamment en France, qui travaille sur la financiarisation des villes.

Et fondamentalement, la rente urbaine, le foncier, est devenu un actif parmi d'autres dans la financiarisation d'une partie importante de l'activité urbaine et de l'économie.

Donc la crise économique a fait baisser le rendement du capital sur tout un ensemble d'activités industrielles ou de services et a provoqué un surinvestissement dans la financiarisation du foncier dans plein de grandes villes dans le monde, à tel point que certaines villes se développent sur le modèle de la ville coffre-fort, des villes comme Londres, comme Miami, comme Singapour. Une des logiques fortes de production de richesse, c'est l'attraction du capital placé de manière safe, à l'abri de la vie politique. Donc c'est une des dynamiques les plus importantes de construction de nouveaux quartiers, de nouveaux services. La financiarisation - pas seulement la rente foncière - mais toute la politique du logement, les parkings, les centres commerciaux et d'autres activités urbaines transforment les règles du jeu, l'économie circulaire, comme le Vélib' ou d'autres choses du même type. Mais ce sont vraiment des dynamiques de fond. Ce qui est impressionnant, c'est que cette circulation de modèles, cette structuration par les grandes entreprises s'accompagne de tout un ensemble d'activités elles aussi à l'échelle transnationale, de notation, de visibilité, de capacité d'attirer les Jeux Olympiques ou l'exposition internationale, de spectacularisation d'un certain nombre de points, de renforcement sur un nombre assez limité de villes mondiales qui sont au premier niveau sur ce jeu-là. Progressivement on peut avoir une diffusion de ces modèles à l'ensemble des villes, mais aussi une mise à l'écart de territoires entiers ou de villes sur ces questions-là. Pour les métropoles qui veulent rentrer dans cette capacité à attirer des investissements, des touristes, des étudiants, des entreprises - ce n'est pas juste du capital - cela veut dire un coût particulièrement élevé payé et c'est la dimension discipline mise en avant par David Harvey. On voit bien le prix payé à Johannesburg ou à Rio de Janeiro pour organiser les Jeux Olympiques ou la Coupe du Monde. Ce sont quand même

« La rente urbaine, le foncier, est devenu un actif parmi d'autres dans la financiarisation d'une partie importante de l'activité urbaine et de l'économie. »

des dynamiques assez lourdes de transformation. Et on voit bien aujourd'hui, la globalisation, ce n'est pas que l'énergie, c'est vrai pour le design, c'est vrai pour le marketing, c'est vrai pour tout un ensemble d'activités qui opèrent avec un bureau à Hong Kong, un bureau à New-York et un bureau je ne sais

où. La dynamique des lieux reste très puissante, notamment en France et en Europe. Les gens restent très ancrés sur les territoires et même peut-être plus qu'avant pour certains groupes. Mais à l'inverse tout un ensemble d'élites, de flux, de finances, d'acteurs économiques, notamment avec la logique financière, qui opèrent en temps réel à des échelles transnationales et il y a toujours un avantage à la mobilité. Donc c'est une dynamique qui tend à renforcer la démarche entrepreneuriale qu'on évoquait tout à l'heure.

Le renforcement de l'urbanisation, cela veut dire qu'on va avoir peut-être 10 milliards d'habitants et que si on passe de 50% à 60% d'urbanisation partout dans le monde, il y aura des besoins immenses en terme de routes, d'hôpitaux, d'écoles, etc.

Le capitalisme urbain qu'avait évoqué Dominique Lorrain devient absolument massif. Le capitalisme n'a jamais été aussi urbain qu'aujourd'hui. Du coup, cela augmente la pression sur tout un ensemble de villes et les ressources publiques ne sont pas assez suffisantes dans beaucoup de parties du monde pour financer ces infrastructures à très court terme. Donc la question est : est-ce qu'on ne fait rien, en attendant que cela se passe ? Est-ce qu'on invente des formes de contraintes extrêmement fortes alors que beaucoup de groupes sont mobiles ou est-ce qu'on essaye d'inventer et c'est la dynamique de fuite en avant aujourd'hui, avec des formes extrêmement variées de partenariats publics-privés et de montages financiers extrêmement complexes qui peuvent combiner un fond souverain chinois qui va construire le nouveau port de Barcelone,

« Le renforcement de l'urbanisation, cela veut dire qu'on va avoir peut-être 10 milliards d'habitants et que si on passe de 50% à 60% d'urbanisation partout dans le monde, il y aura des besoins immenses en terme de routes, d'hôpitaux, d'écoles, etc. »

avec un bout du gouvernement socialiste et un deal avec les dockers ? Donc on voit des combinaisons en permanence entre des acteurs transnationaux et de l'autre des acteurs locaux extrêmement enracinés. C'est ce jeu de compromis qui est en train de se faire. Ces fonds peuvent être des fonds souverains d'État, donc cela ne va pas dans le sens du déclin des États. C'est le renforcement de la capacité économique des États via leurs fonds souverains, c'est là le paradoxe. Mais par ailleurs, cela peut être des fonds privés. Donc, c'est ce jeu-là en permanence qui transforme les règles du jeu de la gouvernance urbaine.

Concrètement, comment cette structuration des intérêts privés s'est-elle développée en France ces vingt dernières années ? Est-ce que finalement il y a « Paris et le désert français » dans le cas de la structuration des intérêts privés ?

Non, je ne trouve pas, c'est-à-dire que le modèle français reste un modèle où la montée en puissance de métropoles régionales à une échelle de ville européenne continue à être assez structurante. Et les dynamiques qui sont aujourd'hui interrompues dans un certain nombre de cas, celle de Lille, de Nantes, de Bordeaux, de Toulouse, de Strasbourg et d'autres, Lyon évidemment, restent des dynamiques assez puissantes et qui continuent à structurer. Une partie de ces villes sont sur la carte des investissements pour toute une série de domaines, dans les services urbains ou dans la promotion immobilière dans les quartiers innovants. Donc je ne vois absolument pas « Paris et le désert français ». Cela étant dit, ce qui est frappant aussi de voir, c'est que dans les trajectoires des cadres supérieurs et des élites, une agglomération comme Paris fait partie de ces villes plus mondialisées, plus européanisées et les différences sont très fortes sur les trajectoires individuelles avec des populations plus qualifiées, plus transnationales, beaucoup plus concentrées en région parisienne. Donc il y a des écarts qui se réduisent dans certains domaines, mais sur ces aspects de circulation, Paris a très fortement renforcé l'écart avec les autres villes françaises. Donc sur certains critères, non, sur d'autres, notamment liés à la mobilité des personnes, on voit des écarts très importants. Alors, on vient de finir une recherche qui va être bientôt publiée en français sur les cadres supérieurs dans les villes européennes et on voit très bien l'écart absolument considérable

entre Paris et d'autres villes européennes et notamment Lyon. C'est très important sur les trajectoires des individus et leur degré de transnationalisation, même si à Lyon, c'est important, cela s'est énormément développé. Donc le changement d'échelle a souvent pour effet de perturber les hiérarchies existantes et les innovations souvent ne les attendent pas. Mais cela a aussi pour effet de renforcer certaines hiérarchies et de renforcer les dynamiques de certaines zones mondiales, la Silicon Valley avec San Francisco comme succès story. Et la région parisienne est clairement dans cette dynamique-là. Cela étant, à l'échelle de l'Europe, j'aurais tendance à dire que le grand gagnant, c'est Londres. L'écart entre Londres et les autres villes européennes s'est vraiment accru. La City a attiré des gens qualifiés de l'ensemble du territoire et a exercé un rôle de centre culturel et économique pour l'ensemble de l'Union Européenne. Donc les choses se sont accentuées à Paris, mais le vrai grand gagnant c'est Londres aujourd'hui.

Vous parliez de groupes sociaux et vos premiers travaux sur les villes mettaient en exergue le rôle clé d'un groupe social en particulier, la classe moyenne du secteur public dans la structuration des agendas municipaux. Qu'en-est-il des groupes sociaux dominants au sens large, la classe supérieure et même les « hyper riches » ? Comment se sont-ils recomposés récemment et comment ont-ils recomposé sous l'effet de leur mobilité, leur ancrage territorial ?

Tous les travaux sur les inégalités insistent sur le fait que, notamment dans les sociétés européennes, les logiques de moyennisation des sociétés continuent à se renforcer.

Deuxièmement, l'écart s'accroît aux extrémités. Donc on avait cette tension entre d'un côté, les conditions de vie qui se dégradent pour des populations plus informelles, éventuellement immigrées, pour les populations les plus pauvres et la concentration sur les 1% des super riches qui accroissent leurs ressources et qui jouent un rôle dans certains quartiers .

L'accentuation de la crise a pour effet de renforcer les pressions, non plus sur les 1% les plus riches et les 1% les plus pauvres, mais de créer quelque chose qui serait une classe

« Tous les travaux sur les inégalités insistent sur le fait que, notamment dans les sociétés européennes, les logiques de moyennisation des sociétés continuent à se renforcer.

« L'écart s'accroît aux extrémités. Donc on avait cette tension entre d'un côté, les conditions de vie qui se dégradent pour des populations plus informelles, éventuellement immigrées, pour les populations les plus pauvres et la concentration sur les 1% des super riches qui accroissent leurs ressources et qui jouent un rôle dans certains quartiers. »

supérieure des 5% les plus riches, peut-être et qui notamment accumule du capital, c'est la thèse de Piketty, donc pas que les 1%. Peut-être que là, on voit se former un groupe social, dont tout un ensemble de travaux commencent à laisser entendre qu'il est un peu plus transnational et qu'il est un peu plus mobile. Moi, j'appelle ça « les nouveaux barbares » - c'est une hypothèse - ce sont des petits nombres et ce n'est pas exclu que ce soit des groupes qui jouent un rôle plus important et une partie de la ville peut être faite en fonction de

leur attente. Mais ce n'est quand même pas très important. Le deuxième groupe qu'on connaît bien historiquement, c'était ce groupe des classes moyennes du secteur public. Donc là c'est toute l'histoire de l'État-providence keynésien, donc c'est le groupe qui est devenu dans les villes européennes particulièrement important et qui a innové, ce qui est vrai pour les villes, mais cela avait déjà été développé par les sociologues, avant que nous l'appliquions sur les villes.

Aujourd'hui, à partir du moment où on limite la redistribution, où le poids de l'impôt n'augmente pas dans la société et où on a une dette extrêmement élevée - avec la génération post-soixante-huitarde -, la capacité de ces groupes à jouer un rôle encore plus important est moins évidente. Donc on peut imaginer que l'État joue un rôle moins important dans la structuration sociale qu'il ne l'a joué à une époque surtout en terme de dynamique.

La deuxième chose, c'est que ces classes moyennes publiques étaient souvent nationales et urbaines locales. Or, on voit aujourd'hui que, avec ce changement d'échelle, l'innovation à la fois en termes de mode de vie, en termes de capacité, est très liée aux technologies et ces mondes qui bougent sont très liés aux technologies et ce ne sont pas forcément ces groupes sociaux du secteur public qui innovent. Sur tout un ensemble d'innovation - la mobilité transnationale étant une des innovations en matière de mode de vie - ce sont plutôt les groupes supérieurs - les 15% disons - qui sont en train de bouger. Donc l'hypothèse que l'on travaille, c'est : est-ce que la mobilité transnationale devient un nouveau clivage au sein des sociétés ? Cela ne remplace pas les clivages de classes, les questions de revenu, les questions ethniques. C'est une dimension supplémentaire dans la mosaïque sociale qui est en train de se recomposer. C'est un peu cette idée là que j'ai voulu tester. Et on essaye de montrer qu'effectivement, lorsqu'on regarde les cadres supérieurs européens, ce qui est très frappant, c'est de voir que d'abord il y en a la moitié d'entre eux qui ne bougent pas du tout, qui ne sont pas transnationaux. Et deuxièmement, ceux qui sont les plus transnationaux ne sont pas dans une logique de nouveaux nomades qui vont se présenter à gauche, à droite. Ils sont dans une logique d'exit partiel, logique où ils vont beaucoup à l'extérieur, passent des périodes à l'étranger, mais reviennent ensuite dans leur société nationale et mobilisent les ressources acquises à l'étranger pour améliorer leur situation dans la hiérarchie sociale existante. Ce n'est pas du tout « on part et on ne revient pas », c'est : « on utilise des ressources supplémentaires avec les changements d'échelle », un peu comme les bourgeois du Moyen-Age des villes européennes qui ont profité de l'échelle nationale pour conquérir des relations de pouvoir par rapport à la noblesse terrienne. C'est un peu la même idée. Ce sont des groupes qui sont plus transnationaux, qui accumulent les ressources liées à la mobilité pour améliorer leur situation dans la hiérarchie nationale. Imaginez qu'une des logiques parmi d'autres de recomposition sociale serait cette dynamique de mobilité. Et qui dit mobilité, dit souvent mobilité dans les villes.

La troisième chose c'est le fait que ces cadres supérieurs européens, d'abord ils ne bougent pas beaucoup et quand ils bougent, ils veulent rester à l'abri, ils veulent partir pas très longtemps et pas très loin de chez eux pour revenir où ils étaient avant de

partir. Donc on est dans des phénomènes de transnationalisation lents, de changement incrémental de longue durée. Et ils sont très attachés à leur territoire, à leur quartier et ils investissent des ressources locales.

Donc ce n'est pas du tout « on flotte dans les avions », ce n'est absolument pas ça. On fait l'hypothèse qu'on voit une espèce de groupe social en train de se constituer qui se voit comme les modernistes de la société. Leur modèle politique c'est un peu la Suède, au fond c'est le libéralisme économique avec de l'Etat providence, mais pas

« La troisième chose c'est le fait que ces cadres supérieurs européens, d'abord ils ne bougent pas beaucoup et quand ils bougent, ils veulent rester à l'abri, ils veulent partir pas très longtemps et pas très loin de chez eux pour revenir où ils étaient avant de partir. Donc on est dans des phénomènes de transnationalisation lents, de changement incrémental de longue durée. Et ils sont très attachés à leur territoire, à leur quartier et ils investissent des ressources locales. »

trop, l'accueil des étrangers, mais pas trop, et du développement durable. Et le marché mondial, c'est "bon, la mondialisation, c'est bien et nous sommes l'avant-garde de la mondialisation". Et par conséquent, il faut que les sociétés s'adaptent et on doit avoir les positions de pouvoir dans nos sociétés parce que c'est nous qui avons compris ça. Donc il me semble que, par rapport à un moment, dans les années 1970-1980 - la dynamique sociale était très liée aux classes moyennes du secteur public et cela se mesurait parce que c'est eux qui ont inventé

la vie en couple sans se marier, les enfants hors mariage, ils ont fait plein d'innovations sociales. Et lorsqu'on regardait où se faisaient les innovations sociales dans la société, c'était dans ce groupe-là, qui était moteur sur plein de domaines. Aujourd'hui, quand on regarde quels sont les groupes qui sont moteurs sur l'adoption de nouvelles technologies, sur l'invention de nouveaux modèles et sur le jeu de la concurrence, on met plutôt l'accent sur les groupes transnationaux, la mobilité étant un des domaines sur lesquels ils sont clairement très différenciés du reste de la société. Et c'est exactement la même logique à Lyon, Milan, Paris, Madrid, d'où l'hypothèse qu'on fait de l'émergence d'une

forme de bourgeoisie européenne modernisée qui garde la vieille histoire des bourgeoisies européennes en investissant leur quartier, centre-ville, périphérie, qui fréquente la ville, qui est assez investie, avec des personnes qui ont des relations, de la famille, des amis. Donc ce n'est pas du tout la bourgeoisie anglaise avec très peu de relations sociales sur place. Au contraire, ils ont des vies sociales très ancrées, très homogènes sur leurs réseaux sociaux et ils jouent l'international pour leurs enfants, un petit peu pour eux, car ils bougent un peu en Europe, mais ils vont très peu hors de l'Europe. Il commence à se former comme une classe européenne émergente, une espèce de bourgeoisie de cadres supérieurs mobiles, un groupe social émergent formé dans certains types de grandes universités - Sciences Po en est une - formé avec un type d'expérience dans certains secteurs économiques, travaillant plutôt pour des grandes entreprises. Et donc, l'hypothèse qu'on fait, c'est que l'écart entre ces gens-là et des cadres supérieurs du public ou les classes moyennes du public serait très fortement en train de s'accroître. Cela veut dire des pratiques culturelles un peu différentes, des rapports à la technologie différents, cela veut dire des conceptions de l'avenir assez différentes et des conceptions politiques de qui doit gouverner et du bien commun assez différentes.

L'exemple que j'aime bien donner, c'est qu'ils sont pour la concurrence, mais pas trop. Dans le cas français, on le voit bien, on avait ce mythe du modèle républicain totalement inégal, avec une reproduction des élites par les grandes écoles en faisant venir quelques personnes de la province et de milieux sociaux moyens, mais c'était quand même la reproduction de la bourgeoisie, au sens très classique. Et aujourd'hui, la concurrence étant tellement forte, il y a beaucoup d'enfants de ces groupes sociaux qui ne rentrent plus dans les grandes écoles. Donc ces gens-là, ayant des ressources, investissent de plus en plus dans la préparation de leurs enfants dans des concours de plus en plus concurrentiels. Plus ces concours deviennent concurrentiels pour tout le monde, plus ils investissent des ressources. Et lorsque leurs enfants n'y arrivent pas, plutôt que de les mettre à l'université, ils vont les envoyer dans les universités américaines ou les universités britanniques. Et ensuite, ils vont défendre l'idée que les universités britanniques sont bien supérieures pour un jeune que le fait d'avoir fait une trajectoire universitaire française. Donc il y a une légitimation du discours de la mondialisation pour renforcer leurs propres intérêts. Je trouve que cela a beaucoup d'effet sur les dynamiques

de gouvernance urbaine, cette articulation entre des politiques urbaines et des flux de certaines populations. Donc pour moi c'est en travaillant sur les flux de touristes, y compris les contestations des flux de touristes qu'il me semble que ces conflits urbains autour de ces populations vont probablement faire bouger les lignes dans les politiques urbaines. Je trouve intéressant qu'une partie des mouvements sociaux urbains, qu'on voit dans les villes aujourd'hui, ce sont des mouvements contre le tourisme, contre les flux de tourisme. Ce ne sont pas les mouvements sociaux classiques simplement sur des projets urbains. Barcelone est un cas magnifique en ce moment. Il y a des cas à Venise, à Prague, donc on voit des mouvements sociaux urbains contre la mobilité transnationale. Et ça je trouve que c'est vraiment l'une des choses qui est en train de changer les règles du jeu sur les dynamiques urbaines et ce sont des formes de contestations qui vont faire bouger les lignes sur le gouvernement urbain. Et les stratégies que vont adopter les jeunes vont être absolument fondamentales. La question est : est-ce qu'ils vont partir et revenir ou partir et ne pas revenir ? C'est une question très importante. Moi je trouve que dans tout un ensemble de grandes villes françaises, cette question-là, elle n'est pas totalement tranchée. Il y a vraiment des différenciations de carrière et de trajectoire qui s'accroissent à cause du changement d'échelle. Avant, les bons ingénieurs, ils étaient ingénieurs dans les grandes entreprises françaises, c'était clair. Maintenant, il y a de plus en plus d'ingénieurs qui vont dans la Silicon Valley, à Taïwan, à Séoul, à Singapour. Ce n'est pas la même trajectoire que de faire sa carrière au ministère de l'Équipement. Et là, on a vraiment des différenciations sociales qui, me semble-t-il, auront des effets sur les dynamiques urbaines. Par exemple, c'est une idée classique qu'on peut trouver chez Mike Savage en Angleterre : le choix de la ville où on habite devient déjà de plus en plus structurant dans la formation d'une trajectoire de groupe social ou de classe. Donc je crois vraiment très fortement - comme le montre Tim Butler et nous ce qu'on veut montrer dans nos travaux - que ces choix de résidence dans des grandes villes et dans certaines parties des grandes villes, c'est peut-être encore plus important aujourd'hui dans la formation des groupes sociaux, donc des conflits sociaux, des différenciations et cela va avoir des effets sur les modes de gouvernance urbaine. Je trouve que le débat sur le Grand Paris répond assez bien à ces questions-là. Je ne suis pas entièrement sûr que ce soit des questions aussi centrales dans une partie des grandes villes françaises.

On voit bien que ces changements sociaux, notamment en matière de mobilité transnationale, peuvent influencer sur la gouvernance urbaine. Et parmi les dynamiques importantes d'évolution, on se pose la question des scènes de décision. Finalement, est-ce qu'on assiste depuis une vingtaine d'années à une ouverture ou à une fermeture des scènes de décision ? Comment penser aujourd'hui les scènes de démocratie urbaine ?

Là-dessus, j'ai deux réponses.

La première, on a appris dans les politiques publiques depuis longtemps que les décisions, ce n'est pas si important que ça. L'important c'est la mise en œuvre.

Alors, est-ce qu'elles sont plus ou moins ouvertes qu'avant ? C'est quand même vraiment difficile de répondre à une question de ce type-là. On a envie de dire les deux. D'abord, c'est beaucoup plus difficile de tenir des systèmes fermés de A à Z. Ce qu'on voit beaucoup, ce sont des systèmes de décision relativement clos et, au moment où se passe la mise en œuvre, c'est l'explosion en vol ou l'inverse. Donc c'est un peu compliqué. Disons, en général, malgré tout, dans beaucoup de politiques publiques qu'on étudie, on a de plus en plus d'acteurs qui interviennent. Mais, comme vous le savez, tous les acteurs sont égaux, mais certains plus que d'autres. Parce qu'il y a de plus en plus d'acteurs qui interviennent dans la décision et dans la mise en œuvre ou la mise sur agenda, cela a pour conséquence qu'au nom du contrôle, de la domination ou de l'efficacité, certains sous-groupes tendent à se refermer pour éviter ces pressions qui s'accroissent. Donc plus les décisions sont transparentes, plus les acteurs inventent des formes pour empêcher que cela devienne transparent. Donc c'est assez compliqué de répondre. Oui, on voit de plus en plus d'acteurs en général dans plein de politiques publiques, à différents moments. Cela a pour conséquence que certains sous-groupes vont tenter d'éliminer le débat ou de limiter - certains disent dépolitiser mais je n'aime pas car c'est une forme de politisation différente en fait - et de faire échapper à ces dynamiques-là certains projets ou certaines décisions. On le voit dans toutes les affaires de corruption, on retrouve ces dynamiques qui sont fortement à l'œuvre. Mais, de façon plus générale, ce sont quand même plus d'acteurs impliqués à différents moments de l'action publique et donc de la gouvernance urbaine.

« On a appris dans les politiques publiques depuis longtemps que les décisions, ce n'est pas si important que ça. L'important c'est la mise en œuvre ».

Merci Patrick Le Galès. Y a-t-il des points aveugles dans notre questionnement que vous souhaiteriez aborder ? Auriez-vous des questions à poser à des jeunes chercheurs travaillant sur l'urbain ou à des jeunes praticiens qui pourraient intéresser nos réflexions sur l'évolution de l'action publique urbaine ?

La première chose dans les points aveugles par rapport à l'article de 1995, c'est la question de la diversité ethnique et culturelle qui commençait à apparaître, que j'avais évoqué dans le bouquin de 2002 et qui devenait centrale et qui est aujourd'hui une ligne de différenciation extrêmement forte parmi différentes villes françaises ou européennes. Ce sont des points organisant les conflits sociaux. On le voit très bien à travers la fabrication de trajectoires et de groupes sociaux. Donc ça, c'est vraiment le point le plus important. Il y a vraiment énormément de travaux aujourd'hui et il y a encore de quoi faire beaucoup de choses.

Deuxième chose évidemment pour moi, c'est le rôle des acteurs privés puisqu'on a fait de plus en plus de travaux sur ces questions-là, mais finalement pas tellement. On n'a quand même pas beaucoup de travaux urbains. Moi je dirais que ma très forte critique des géographes critiques urbains c'est la faiblesse de travaux sérieux et précis sur les stratégies soit des grands groupes urbains - on parlait de JC Decaux - soit des fonds d'investissement. Et donc il y a un travail important à faire. Une partie de la recherche urbaine a un peu abandonné le côté ingénieur et on a un peu perdu les contenus, les dimensions techniques. En travaillant sur les instruments d'action publique, on a voulu réhabiliter cette approche très fortement.

Je conseille aux jeunes chercheurs urbains de se former aux statistiques, de se former en économie et d'être beaucoup plus qualifiés sur les questions de systèmes techniques. Parce que l'autre point qu'on n'a pas abordé, mais qui n'avait pas un sens en 1995 aussi fort qu'aujourd'hui, ce sont bien sûr les questions de « villes intelligentes », de villes numériques, et de l'importance de ces systèmes d'information et de communication, de bases de données, sur l'organisation de la gouvernance urbaine.

« Je conseille aux jeunes chercheurs urbains de se former aux statistiques, de se former en économie et d'être beaucoup plus qualifiés sur les questions de systèmes techniques. Parce que l'autre point qu'on n'a pas abordé, mais qui n'avait pas un sens en 1995 aussi fort qu'aujourd'hui, ce sont bien sûr les questions de « villes intelligentes », de villes numériques, et de l'importance de ces systèmes d'information et de communication, de bases de données, sur l'organisation de la gouvernance urbaine ».

Donc il faut absolument investir sur les stratégies des firmes précisément, sur la manière dont elles produisent de l'innovation, comment elles travaillent. Il faut travailler avec elles aussi parce qu'il faut les comprendre pour les analyser et pas se contenter de dire « c'est du capitalisme néo-libéral » et on ne cherche pas à comprendre. Donc pour moi la recherche aujourd'hui, c'est vraiment d'être précis sur des cadres d'analyse et des mécanismes de transformation et cela nous oblige - et on le voit bien dans toute la recherche interdisciplinaire urbaine qui avance - d'être beaucoup plus compétent sur des questions d'écologie urbaine, de nature urbaine, d'expertise, sur les questions de santé et sur les questions technologiques, et de combiner ces domaines-là dans des questionnements urbains classiques.

La dernière chose, on est amené à vraiment investir en termes de méthode. Moi je crois que la recherche urbaine est un des lieux les plus intéressants pour élaborer différents types de méthode, on le voit déjà avec la comparaison puisqu'on est en permanence en train de jouer sur différents niveaux et des circulations - ce qui rend les démarches comparatives un peu difficiles - et d'être capable de développer des méthodes qui ne soient pas simplement les grandes tendances, ou bien les institutions, ou bien l'ethnographie de quartier. Mais il s'agit d'articuler des recherches un peu sophistiquées sur le design opérationnel. Je crois qu'on a un investissement à faire assez fort sur ces questions-là. Personne n'a fait un travail systématique sur la stratégie de BNP Paribas Immobilier, sur leur influence sur certaines choses, comment ils ont appris en faisant des projets en Angleterre, comment ils sont en train d'avoir des systèmes financiers différents. Ils font la plus grosse opération immobilière à Londres et, en sciences sociales, on ne raconte pas grand-chose là-dessus. Je pense qu'en recherche urbaine, il faut toujours faire des

recherches micro très précises. Mais les transformations urbaines, ce sont aussi des logiques macro. On n'est pas au niveau d'abstraction de mon ami Neil Brenner, qui propose des modèles très abstraits.

Mais pour moi, la recherche en sciences sociales, c'est de la théorie et de la recherche empirique, comparative et historique. Donc, il y a un gros travail à faire sur l'invention de designs de recherche qui nous permettent de tenir ces différentes dimensions .

PARTIE 1

MONDIALISATION

MÉTROPOLISATION

FRAGMENTATION



Introduction

par Max Rousseau

La métropolisation, signal d'une urbanisation planétaire...

Les deux dernières décennies ont consacré la montée en puissance, dans les travaux de recherche comme dans les débats publics, de la notion de « métropolisation » – mais aussi de celle de « globalisation » à laquelle elle est souvent accolée. Avec le recul, on peut dire que le succès de ce vocable tient sans doute à sa plasticité : la métropole et la métropolisation permettent de rassembler plusieurs processus, parfois même contradictoires. Dans le monde académique comme dans les débats publics, la métropole s'est ainsi installée et même imposée comme le vocable permettant de subsumer des dynamiques territoriales, sociales, économiques, politiques et culturelles en cours dans les plus grandes villes (Pinson et Rousseau, 2011a). À bien des égards, elle évoque cette « ville contemporaine » à la forme floue, dont Yves Chalas (2004) remarque qu'elle « paraît s'édifier sur des inversions remarquables : la ville devient nature et la nature devient ville, ou encore, la mobilité est et fait ville, le territoire se confond avec l'urbain, les centres se situent à la périphérie, les vides du non-bâti donnent une unité à la disparité des pleins du bâti ».

En ce sens, le succès des vocables de « métropolisation » et de « métropole » peut donc être analysé comme un couronnement tardif des écrits pionniers d'Henri Lefebvre – dont les travaux sur le droit à la ville ont par ailleurs fait l'objet d'une réappropriation massive, notamment par la recherche urbaine anglophone mais aussi par les mouvements sociaux, au cours de la dernière décennie. Dans *La Révolution urbaine*, H. Lefebvre distinguait la ville, entendue au sens d'une morphologie matérielle, de l'urbain, entendu comme une morphologie sociale, c'est-à-dire un ensemble de rapports sociaux

nouveaux qui pénètrent inexorablement les campagnes et diffusent une « urbanisation planétaire ». Or, force est de constater que depuis la fin des années 1960, les différences de modes de vie entre les campagnes et les villes ont continué à s'estomper. La notion même de « ville » est aujourd'hui devenue particulièrement floue sous l'effet du développement de véritables « constellations urbaines » (Brenner et Schmidt, 2012). Du point de vue de la forme des villes, le clivage urbain/rural tend à s'affaiblir, en raison de la poursuite de la périurbanisation qui conduit la ville à prendre le visage de la campagne, et vice-versa (Vanier, 2000).

...ou d'une globalisation de l'urbain ?

Mais la métropolisation ne constitue pas seulement un processus d'homogénéisation des territoires et des modes de vie sous l'effet de l'extension continue de « la ville » comme de l'« urbain ». C'est aussi un processus de différenciation, voire de polarisation, comme le confirment par exemple à chaque élection les cartes de répartition des suffrages (et de l'abstention) au sein desquelles les métropoles en croissance se distinguent généralement clairement du reste du territoire. Nous insistons ici à dessein sur le terme « en croissance ». En effet, les travaux sur la métropolisation qui ont fait florès il y a une vingtaine d'années subsumaient en effet sous ce vocable homogénéisant une variété de trajectoires territoriales dont la différenciation allait par la suite se révéler de plus en plus nette, particulièrement depuis la dernière crise économique et financière. C'est que, comme le montrent les travaux de géographie économique, les régions urbaines sont différemment armées pour faire face à la restructuration économique née de l'accélération de la globalisation depuis les années 1970, et, plus généralement, au « développement inégal » qui rebat désormais les cartes à l'échelle mondiale. La différenciation des trajectoires urbaines et métropolitaines est surtout devenue visible depuis la crise de 2008, dont l'une des manifestations les plus spectaculaires est l'accélération de la décroissance urbaine, un processus qui concerne aujourd'hui un cinquième des aires urbaines françaises (Cauchi-Duval et al., 2016), mais qui se développe également dans la plupart des pays industrialisés.

Comprendre la divergence de ces trajectoires, entre fortunes et infortunes urbaines, nécessite de changer d'échelle et de prendre en compte une autre acception du terme de « métropolisation ». Ici, cette dernière désigne plutôt le processus de recomposition des armatures urbaines aux échelles nationale et internationale, sous l'effet de la concentration, dans un nombre restreint de conurbations, des populations, des activités économiques, des flux de capitaux et des fonctions de commandement. Comme le montrent les travaux des géographes critiques anglophones, dont les innovations théoriques ont été nombreuses au cours des deux dernières décennies, cette recomposition est avant tout liée à la globalisation.

En effet, en premier lieu, la globalisation (entendue comme l'ouverture progressive des marchés de capitaux, de biens et de personnes) a profondément modifié la base économique des villes. De ce point de vue, la poursuite de la désindustrialisation a constitué un phénomène particulièrement médiatisé au cours des vingt dernières années, en raison de ses nombreuses conséquences sociales (chômage), culturelles (affaiblissement de la culture ouvrière), territoriales (concentration de friches, de commerces et de logements vacants dans certaines villes) et politiques (montée quasi continue de l'extrême droite : en nombre de votes ?). Mais la focalisation quasi exclusive sur la désindustrialisation occulte l'existence d'autres processus économiques plus silencieux, et qui favorisent certaines métropoles au détriment d'autres. Par exemple, la disparition de la firme fordiste, centralisée, pyramidale et intégrée, au profit de la montée en puissance d'une économie plus décentralisée : celle-ci est également plus territorialisée, puisque les firmes sont de plus en plus dépendantes des ressources que peuvent leur procurer certains territoires en termes d'accès à une main-d'œuvre aux compétences spécifiques et de services d'appoint variés (marketing, R&D, finance, droit, audit, etc.).

Une telle logique n'est bien sûr pas propre à la France. Pour la recherche anglophone d'inspiration néo-marxiste, ce mouvement puise ses sources dans une mutation macro-économique, avec le passage progressif d'économies nationales (voire nationalisées) vers des économies au sein desquelles les échelons local et global apparaissent de plus en plus importants et tendent à se renforcer mutuellement. Cette interpréta-

tion doit bien sûr être nuancée, l'un des débats les plus stimulants des deux dernières décennies concernant notamment la recomposition du rôle de l'État (cf. partie 2). Mais il n'en demeure pas moins que le couple métropolisation/globalisation fonctionne clairement de pair. Les cœurs métropolitains les plus étroitement connectés à la mondialisation semblent ainsi de plus en plus clairement se distinguer du reste du pays, ce qui se matérialise par leurs choix électoraux ; un tel constat de « vote métropolitain » peut d'ailleurs être étendu à la plupart des pays occidentaux.

Un tel constat conduit à poser deux grandes questions, qui structurent tant la recherche urbaine que les débats publics. Le premier grand débat concerne les inégalités entre les métropoles : il porte ainsi sur la divergence (ou non) des trajectoires entre les cœurs métropolitains, leurs ceintures périurbaines et les campagnes, ou sur la divergence entre les métropoles dynamiques et les villes en déclin. Un second grand débat porte sur la montée (ou non) des inégalités à l'intérieur des systèmes métropolitains. De nombreux travaux récents tentent ainsi d'analyser précisément la ségrégation à différentes échelles, dont celle du système métropolitain élargi. Ce deuxième débat est également nourri par les nombreux travaux récents sur un phénomène hautement visible dans l'espace public, la gentrification, dont certaines politiques métropolitaines favoriseraient l'accélération (Rousseau, 2008 ; Clerval et Fleury, 2009).

Dans l'ensemble donc, certaines métropoles tirent plutôt bien leur épingle du nouveau jeu « glocal ». Mais elles ne restent compétitives qu'à condition de disposer, outre des cadres et des touristes, de travailleurs faiblement qualifiés mais tout aussi indispensables (gardiennage, entretien, services à la personne, sécurité, etc.) ; bref, d'une palette diversifiée de métiers que Ludovic Halbert (2010) appelle « l'avantage métropolitain ». Or la mise en œuvre concrète de ce dernier met à l'épreuve l'action publique métropolitaine. Elle nécessite par exemple de loger les travailleurs les plus pauvres, ce qui se heurte à la surchauffe des marchés immobiliers des cœurs des métropoles les plus dynamiques, mais aussi aux résistances des communes périurbaines parfois peu désireuses de voir l'urbanisation s'intensifier. La montée continue des prix sur les marchés fonciers et immobiliers métropolitains, qui constitue un phénomène majeur des

vingt dernières années, apparaît précisément comme une conséquence de l'étirement des échelles de revenu au sein des métropoles globalisées, et de la reconstitution, au sommet de l'échelle sociale, de logiques patrimoniales axées sur la rente et la spéculation (cf. Piketty, 2011), encore accentuées par le développement des services financiers opérant dans les métropoles (cf. partie 4).

Les périphéries entre atout et handicap de la métropolisation

A l'autre extrémité de l'échelle sociale, la périurbanisation, qui a longtemps accompagné l'extension des classes moyennes, voit désormais son front être surtout constitué par les jeunes ménages primo-accédants, souvent modestes (Rougé, 2005). C'est que dans les métropoles intégrées aux flux globaux, la perspective de la « moyennisation » s'est éloignée, mais l'accession à la propriété reste toutefois un objectif central pour de nombreux ménages (Lambert, 2015). En France, les médias ont ainsi relayé récemment l'idée selon laquelle l'installation en périphérie d'une ville marquerait également une mise en périphérie parallèle sur le plan social et politique (Charmes, 2014). Et de fait, pour ces ménages, l'absence d'accueil périscolaire et les coûts de transport s'avèrent de lourds problèmes. Ces difficultés prennent d'autant plus d'ampleur que les réseaux de solidarité collective des milieux populaires, qui sont particulièrement frappés par la déstructuration de toutes les organisations collectives formelles et informelles, s'étiolent peu à peu (Girard, 2013). Certes, de nouvelles formes de solidarité spontanées, voire organisées, émergent dans ces territoires (Fleury et al., 2014), mais les positions politiques qui y ont été exprimées lors des élections françaises récentes signalent un mal-être important (Rivière, 2012).

Les périphéries métropolitaines constituent par ailleurs elles-mêmes des espaces très contestés. Le périurbain apparaît en effet comme un espace de conflits du fait de la présence d'usages différents en un même lieu, et notamment un usage agricole en tension avec un usage urbain (Darly et Torre, 2013) – même si l'arrivée de nouvelles populations urbaines dans les zones rurales peut également déboucher sur un climat de « cordiale indifférence » (Banos, 2008). Au-delà de ces conflits, l'étalement urbain est fréquemment

accusé de nourrir la fragmentation socio-spatiale qui accompagne les dynamiques de métropolisation (émiettement urbain, diffusion des enclaves résidentielles, *gated communities*, etc.) (Berroir et al., 2007). Pour autant, en dépit de leurs conflits et divisions, les territoires périurbains connaissent parallèlement une dynamique d'institutionnalisation et s'avèrent ainsi de plus en plus aptes à opposer un intérêt collectif fondé sur une morphologie et une identité territoriales spécifiques aux cœurs métropolitains désireux d'élargir leur périmètre d'influence à l'échelle d'une « cité-région » encore introuvable en France (Charmes et Rousseau, 2014).

Pourtant, au-delà de quelques travaux (ceux, notamment, de Philippe Estèbe et de Martin Vanier en France), les territoires périurbains constituent souvent un angle aveugle des travaux sur le gouvernement des métropoles. Des travaux de plus en plus nombreux examinent le système métropolitain dans son ensemble (Hochedez et Le Gall, 2011 ; Brenner et Schmidt, 2012 ; Bonnin-Oliveira, 2012), mais dans les analyses de la science politique, notamment en France, la métropole s'arrête bien souvent aux limites de l'agglomération, les territoires périurbains restant hors champ (Pinson et Rousseau, 2011a ; 2011b). La pénétration des métropoles au sein de leurs hinterlands ruraux, et le fait que l'extension des grandes villes conduit un nombre croissant de communes rurales à rentrer dans l'orbite des métropoles, tout en restant rurales au sens démographique du terme, est encore moins traité par la recherche. Dans ce domaine, des recherches restent donc à mener sur le gouvernement du périurbain, voire du rural, et ses relations complexes avec le gouvernement des métropoles.

L'une des politiques qui mettent actuellement le mieux en lumière les contradictions de la métropolisation (dans les différents sens du terme évoqués ici) est la lutte contre l'étalement urbain. Celle-ci constitue un enjeu de plus en plus prégnant du développement métropolitain. En effet, l'étalement urbain qui a « tiré » l'extension des métropoles, en France comme dans le monde, depuis quatre décennies, focalise désormais un faisceau de critiques, notamment d'ordre environnemental : le *containment* de villes dont les extensions tentaculaires menaceraient non seulement les campagnes, donc la sécurité alimentaire, mais aussi les écosystèmes et, à travers la question climatique,

les équilibres planétaires, constitue désormais un enjeu international. Ces critiques sur l'« incontrôlable forme métropolitaine » font par ailleurs écho à la valorisation de la centralité et de la densité dans le monde des planificateurs, au sein duquel les extensions périphériques sont souvent présentées comme des symboles de désordre (Duany et al., 2000). Dans un tel contexte, la lutte contre l'étalement urbain peut déboucher sur des conflits menaçant la dynamique métropolitaine. En effet, pour les cœurs métropolitains, cette injonction peut être utile pour placer leur *hinterland* sous tutelle. Elle permet de préserver les qualités de leurs périphéries proches comme espaces de loisir au nom de la compétition à laquelle elles se livrent pour attirer les firmes les plus compétitives et les cadres. Du côté des territoires périphériques, l'injonction à lutter contre l'étalement urbain est souvent perçue comme une menace directe contre leur autonomie (Charmes et Rousseau, 2014).

La double quête des métropoles fragmentées

Derrière les dynamiques d'homogénéisation, la métropolisation est donc également liée à des dynamiques de dualisation : c'est là la thèse influente de Saskia Sassen (1991), qui voyait dans les villes globales, au début des années 1990, des espaces avant tout travaillés par la polarisation sociale. Certains auteurs ont nuancé l'importation de ce type d'analyses dans les métropoles françaises en mettant l'accent sur la coexistence de groupes sociaux différents sur des périmètres restreints (Préteceille, 2006). D'autres ont défendu la thèse de la fragmentation métropolitaine, ou de l'« émiettement » (Charmes, 2011), au cours de débats récents particulièrement stimulants. Parmi les nombreux modèles récents visant à rendre compte des divisions socio-spatiales travaillant les métropoles françaises, l'essai de Jacques Donzelot sur la gentrification, la périurbanisation et la relégation (2004) a rencontré un écho particulièrement important. S'il est impossible de rendre ici justice aux travaux mesurant ou nuanciant les inégalités qui travaillent les métropoles françaises, donnons simplement deux exemples des inégalités au sein, et entre, les métropoles : à l'intérieur de l'Ile-de-France, une enquête du Secours Catholique publiée en 2016 montre que l'écart du revenu médian entre les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis s'élève désormais à 50% (Secours Catholique, 2016) ; et

un mètre carré coûte actuellement près de 9000 euros à Paris, contre à peine plus de 1000 euros à Saint-Etienne.

Ces inégalités qui travaillent les sociétés et les espaces métropolitains, mais aussi l'armature métropolitaine nationale, compromettent clairement la structuration d'une capacité politique métropolitaine. Car comme le montre la réémergence actuelle d'une recherche urbaine française critique, la métropolisation n'est donc pas (seulement) un processus pacifique. Certes, du point de vue institutionnel, l'approfondissement récent de la décentralisation entamée au début des années 1980 contribue à la montée en puissance de gouvernements locaux dotés de compétences de plus en plus étendues et agissant sur des périmètres de plus en plus élargis. Mais ce processus n'est pas sans contradictions, et l'objectif de ce chapitre est précisément de mettre en lumière certaines parmi les nombreuses logiques qui limitent, ou a contrario, jouent en faveur de l'extension métropolitaine. Pour le dire simplement, la recherche de la compétitivité internationale par les élites métropolitaines publiques et privées débouche sur une double quête, toujours contrariée : d'une part, celle d'une extension des compétences métropolitaines ; et d'autre part, celle d'une extension des zones d'influence métropolitaines, par des dynamiques relevant des politiques « dures » (par exemple, l'extension des périmètres des EPCI) mais aussi « soft » (mises en œuvre de structures de concertation interterritoriales, politiques de rapprochement d'établissements publics, politiques de transport, politiques alimentaires qui affectent l'hinterland rural). C'est à cette « métropolisation contrariée » que le reste de cette partie est consacré. Les chapitres suivants analysent chacune un type de territoire « métropolisé », tout en observant systématiquement l'ensemble de l'échelle métropolitaine. Le premier chapitre, écrit par Aurélie Delage, se consacre aux cœurs métropolitains. Le deuxième chapitre, écrit par Marc Dumont, porte sur le périurbain. Enfin, le troisième chapitre, écrit par Magali Talandier, concerne notamment les territoires ruraux.

Le texte d'Aurélie Delage propose une analyse critique des politiques publiques mises en œuvre dans les cœurs métropolitains. Il revient sur la structuration contrariée des gouvernements métropolitains au cours des deux dernières décennies, en mettant l'accent sur deux limites. L'une est horizontale : elle concerne la complexité croissante

des jeux d'acteurs en présence, défendant des intérêts et des visions différentes du projet métropolitain. La seconde est verticale : elle concerne la complexité des échelles de référence à articuler. L'auteure montre que les gouvernements métropolitains se trouvent dès lors confrontés à des injonctions contradictoires, entre des injonctions exogènes à la compétition inter-métropolitaine et des demandes endogènes pour la préservation du cadre de vie. L'auteure montre comment ces tensions pèsent notamment sur les « métropoles périphériques » qui tentent de se parer des attributs de la compétitivité (centre d'affaires, transports « innovants », grands équipements culturels) sans nécessairement détenir les ressources suffisantes pour assurer la « réussite » de tels projets entrepreneuriaux.

Le texte de Marc Dumont s'intéresse aux politiques périurbaines, et plus particulièrement à trois d'entre elles : celles qui concernent la coexistence sociale, celle qui portent sur la gestion de l'espace et celles qui se consacrent aux nouvelles mobilités. L'auteur insiste sur la diversité et les inégalités entre les territoires périurbains, notamment en ce qui concerne la desserte et l'accessibilité. Mais il montre également des régularités. Ainsi, les politiques périurbaines reflètent une tension qui s'exerce sur les pouvoirs locaux, pris en tenaille entre des normes « descendantes » (notamment en ce qui concerne la densification et, plus généralement, la lutte contre l'étalement urbain) et les demandes des habitants (notamment, la préservation d'un « cachet villageois »). Cette tension débouche notamment sur une action publique périurbaine « bricolée » face aux injonctions (notamment environnementales) en provenance des échelles supérieures de gouvernement, bricolages qui expriment par ailleurs des rapports différents à l'agriculture. Elle se résout également par un rapprochement des maires avec les promoteurs, qui débouche sur ce que l'auteur qualifie de « régime périphérique » de la maîtrise d'ouvrage.

Enfin, le texte de Magali Talandier propose une analyse des systèmes métropolitains à grande échelle, englobant les territoires ruraux dans l'orbite des métropoles. A rebours des analyses sur les périphéries métropolitaines comme espaces « de repli », voire comme espaces « parasitant » les cœurs métropolitains, l'auteure démontre l'existence d'une forte communauté de destin entre les composantes des systèmes métropoli-

tains. Pour ce faire, elle analyse les types de relations entre les villes et leurs hinterlands à une échelle large et met en lumière quatre grands types de solidarité interterritoriale, qui s'avèrent aptes à favoriser ou au contraire à handicaper le développement métropolitain. Par exemple, dans les métropoles de l'Arc atlantique, les campagnes bénéficient d'importants flux de richesses venus du cœur métropolitain, mais aussi de l'ensemble du territoire national (voire au-delà), et enfin d'un véritable système productif local : dans le cas de ces métropoles dynamiques, toutes les composantes du système métropolitain jouent leur rôle. En revanche, dans d'autres métropoles, les revenus résidentiels en provenance des cœurs métropolitains captés par leurs hinterlands ruraux sont à la fois cruciaux pour ces territoires, mais plus faibles. Le renforcement des liens entre les différentes composantes des systèmes métropolitains, y compris, donc, les territoires ruraux éloignés, apparaît donc comme un enjeu crucial.

CHAPITRE 1

**L'ÉMERGENCE
CONTRARIÉE
DU POUVOIR
MÉTROPOLITAIN**

Aurélié Delage



« Nantes Métropole », « La Métropole de Lyon », « Saint-Etienne Métropole », « Périgord Méditerranée Métropole » : que recouvre ce fleurissement tous azimuts de « métropoles » en France ? La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), dernier acte de la décentralisation, marque l'avènement du terme dans le langage politique. Elle le sort ainsi du jargon géographique (la métropolisation⁴ désigne la concentration des hommes et des activités dans des espaces urbains mis en réseaux) ou technocratique (les « métropoles d'équilibre » de la DATAR). Les plus grandes aires urbaines françaises (400 000 habitants dans la commune centre, 650 000 dans l'aire urbaine) accèdent au statut de métropole, établissement public de coopération intercommunale aux compétences élargies. Pourtant, nombre de collectivités territoriales arborent, depuis longtemps pour certaines, ce titre de « métropole » sans en avoir le statut légal : c'est le signe de l'importance symbolique du terme dont l'évocation ne se limite pas à l'énumération de pouvoirs légaux.

Si l'émergence du pouvoir métropolitain est un sujet de choix en science politique, une approche par son inscription spatiale – la métropole concrètement produite, ses paysages et ses usages – fait l'objet d'un intérêt plus récent en géographie et urbanisme, et permet de mettre en lumière certaines ambiguïtés de cette émergence.

Un pouvoir métropolitain à la quête de son territoire

L'émergence du pouvoir métropolitain repose sur l'articulation d'un territoire physique de plus en plus étendu, et l'acquisition de pouvoirs également élargis, donnant aux métropoles les moyens concrets de décider de leur politique, notamment en matière de stratégie de développement territorial. Les métropoles sont en effet tirail-

4 Pour une revue de littérature sur ce terme, voir par exemple Ghorra-Gobin, 2015 pour une approche géographique ou Bourdeau-Lepage et al., 2011 pour une lecture économique.

lées entre leurs territoires institutionnel et fonctionnel. Le premier se caractérise par un maillage régulier, exhaustif (continuité spatiale) et un périmètre contraint (la circonscription administrative). Le second est défini par les usages et les mobilités, ses contours sont fluctuants, discontinus voire connexes ; les réseaux jouent alors un rôle prépondérant dans la structuration inter- et intra-métropolitaine (Veltz, 1996). Face à ces évolutions socio-économiques recomposant en permanence le territoire fonctionnel (Lacour, Puissant, 1999), le territoire politique semble voué à être perpétuellement en retard, rendant illusoire l'établissement d'une maille idéale de gestion en adéquation avec les usages du territoire métropolitain (Vanier, 2013).

La notion de « gouvernement métropolitain » devient une réalité de plus en plus tangible par les compétences acquises. Depuis le début des années 1980, les vagues successives de décentralisation (Lois Defferre de 1982, Lois Raffarin de 2003, Loi MAPTAM de 2014), ont en effet permis la redistribution au niveau local des compétences de l'État central, à la fois par décentralisation mais aussi déconcentration grâce à un pouvoir accru des préfets. Cette prise d'autonomie du pouvoir métropolitain reste cependant limitée par le maintien de l'activité législative qui reste prérogative exclusive de l'État central, en tant que garant de l'intérêt général. Pour autant, la stratégie territoriale est bien le fait de ces entités institutionnelles, sous la houlette d'une assemblée élue.

Dans l'émergence de ces gouvernements métropolitains, qui prend le leadership territorial métropolitain ? Alors que certains voient l'affirmation du président d'agglomération (souvent le maire de la commune centre) comme entrepreneur (Harvey, 1989), sorte de « super VRP » de son territoire, d'autres considèrent au contraire que cela conduit à un relatif immobilisme des gouvernements métropolitains, affaiblis du fait de la dilution du pouvoir entre plusieurs acteurs aux relations horizontales, faiblement hiérarchiques. Cette fragmentation de la décision (Lefèvre, 2009) s'accompagne d'une « microphysique des consensus » qui dénote toutefois moins une volonté de compromis que de neutralisation d'une autorité naissante (Desage, Guéranger, 2011), annihilant toute possibilité de solidarité territoriale ou de politique redistributive. C'est notamment le cas pour les politiques intercommunales de l'habitat, où le maintien du rôle central des maires dans les orientations en matière de logements sociaux dans leur

commune entraîne une « ségrégation par omission » (Desage, 2011). Partant, le jeu de la politique politicienne (*politics*) renforce un clivage croissant entre les communes, soumises à un rapport de domination du centre sur ses banlieues, qui recouvre en partie des fractures socioculturelles héritées.

Ces gouvernements métropolitains se trouvent donc soumis au défi de la cohésion territoriale. Certes, la planification stratégique tente d'y répondre par l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les InterSCoT, mais ces documents offrent un cadre vulnérable aux stratégies communales des maires. Face à ces difficultés, des tentatives inter-territoriales ont émergé (Vanier, 2009), à l'instar des pôles métropolitains, territoires de projet qui coexistent avec les territoires institutionnels (Béhar, Estèbe, Vanier, 2011).

Un pouvoir métropolitain qui s'affirme dans ses espaces centraux

Traditionnellement, les espaces centraux sont le lieu de concentration des pouvoirs mais aussi de leur visibilité, par les opérations d'envergure qui y sont menées. Au tournant des années 2000, un nouveau mode opératoire est rapidement adopté par les gouvernements métropolitains pour mener ces grands travaux : la démarche de projet, caractérisée par un mode itératif et la co-production de l'urbain par une multitude d'acteurs publics et privés (Pinson, 2009). L'objectif poursuivi est d'accompagner la mutation économique des territoires vers une ville de services, voire une « ville créative » (Landry, Bianchini, 1995), c'est-à-dire une ville attractive grâce au vecteur culturel et artistique (Vivant, 2009), une ville dont le développement économique est corrélé à sa capacité à attirer des « classes créatives » (Florida, 2002). Cette « forme d'action politique dominante » (Keil, Boudreau, 2010) fait l'objet d'un vif débat scientifique. Elle est vue tantôt comme « un nouvel avatar du capitalisme libéral mondialisé », tantôt comme « un prototype de société communautaire viable » (Liefvooghe, 2010). Dans tous les cas, elle dispose d'une certaine vertu mobilisatrice, en dépit des accusations d'instrumentalisation de la culture et d'aggravation des processus de ségrégation urbaine (Ambrosino, Guillon, 2010).

La ville créative privilégie les espaces centraux, où des quartiers entiers peuvent être redéveloppés : le paysage urbain signale le renouveau symbolique de la ville en donnant une image de modernité, de dynamisme, qui permettra à la ville d'être compétitive dans le concert métropolitain. Ce redéveloppement peut quelquefois donner l'impression de suivre des modes : quartier de gare TGV / quartier d'affaires (Delage, 2013), ville verticale (Appert et al., 2017), musée signé par un *starchitecte* ou autre grand équipement culturel (Djament-Tran, Guinand, 2014), ou sportif, etc. Plus récemment, ces équipements emblématiques s'inscrivent de plus en plus dans une politique événementielle (Chadoir, 2007) : leur construction s'appuie sur la captation de grands événements culturels (Capitale Européenne de la Culture) ou sportifs (Jeux Olympiques, Coupe du Monde, etc.).

Mais ces stratégies territoriales ne sont pas sans créer un certain nombre de tensions. Premièrement, les métropoles se dotant de ces attributs métropolitains sont prises entre une certaine standardisation des stratégies mises en œuvre d'une ville à l'autre et une nécessaire singularisation qui permettra de littéralement « faire la différence » dans un contexte de compétition entre les métropoles. Cette standardisation repose sur le recours à des modèles organisationnels ou opérationnels éprouvés dans d'autres territoires, parfois érigés en « bonnes pratiques » (Devisme et al., 2007) (cf. Partie sur la circulation des modèles d'action publique territoriale). Cependant, plutôt que de penser ces logiques de standardisation et de distinction de façon binaire et exclusive l'une de l'autre, il est possible de les voir comme complémentaires, grâce à leur articulation dans le temps (phasage de l'action) et dans l'espace (des quartiers standardisés et des quartiers davantage « sur-mesure »).

Deuxièmement, cette première tension recoupe une tension local / global. Ces projets urbains sont souvent au service d'une communication destinée à l'extérieur. Cette rhétorique du projet urbain est façonnée pour répondre aux exigences du devenu incontournable marketing territorial, c'est-à-dire l'ensemble des moyens de promotion du territoire mis en œuvre auprès d'un public cible afin de renforcer l'attractivité du territoire – voire intégrer les palmarès et classement de villes (les « villes où il

fait bon vivre », « où investir » ... cf. Cardy 2011). Certaines métropoles développent même des stratégies de *city branding*, transformant la ville en marque, comme Only Lyon ou Amsterdam. Au-delà des ficelles de la publicité, ces éléments de langage sont à envisager comme un discours en soi, indice d'un certain horizon d'attente des acteurs du territoire (Rosemberg, 2000 ; Lussault, 2003). Ils sont également révélateurs de compétences communicationnelles différenciées entre les métropoles, encore rares étant celles qui offrent un discours identitaire en phase avec leurs attributs fonctionnels (Faye, Vignolles, 2016). Cette rhétorique peut également être lue comme un moyen de faire signal auprès d'acteurs globalisés de la fabrique concrète de la ville, notamment les promoteurs et ensembleurs. Ces derniers sont généralement convoqués pour mener ces grands chantiers en raison de leur capacité opérationnelle – et de leur capacité à s'offrir les services d'architectes de renommée internationale attendus par les maires. Ces projets accroissent donc la complexité des jeux d'acteurs, publics et privés, avec des degrés variables d'intégration dans les circuits de la finance internationale, et des cultures différentes complexifiant la compréhension mutuelle (Sfez, 1973). Les interactions hiérarchiques ou non entre ces acteurs (Idt, 2015) accroissent d'ailleurs la fragmentation de la prise de décision.

Par l'horizon visé (une visibilité européenne par exemple), mais aussi par les acteurs internationalisés mobilisés, les projets métropolitains peuvent alors être vus comme un symbole de la « glocalisation » – c'est-à-dire la diversification des échelles auxquelles les actions collectives trouvent leur pertinence, notamment la concomitance des échelles locales et globales (Debarbieux, Vanier, 2011).

Troisièmement, ces politiques de grandeur suscitent des critiques croissantes du fait de leurs effets sociaux et spatiaux, en termes d'articulation du centre et de ses périphéries, mais aussi à cause de la nature même des mutations des espaces centraux. D'une part, ces projets urbains reposent sur une forte sélectivité spatiale à l'échelle intra-urbaine : les espaces « gagnants » sont les fronts d'eau (mer ou rivière), les quartiers bien connectés, les quartiers ouvriers péricentraux « à potentiel architectural ». Cette quête d'un effet vitrine entraîne alors une concentration des aménités et des pratiques vertueuses, notamment en termes de patrimonialisation ou de mobilité, dans les espaces

centraux (Reignier *et al.*, 2013), qui captent les ressources financières et deviennent des espaces préservés – les nuisances étant reléguées en périphérie. La quête de compétitivité des territoires s'accompagne donc d'une inégale allocation des moyens au sein de la métropole : aux enjeux de justice sociale traditionnellement envisagés par la recherche urbaine s'ajoutent désormais ceux de justice spatiale (Soja, 2009) et de justice environnementale quand les équipements nocifs se concentrent dans les quartiers les plus pauvres (Sze, 2006).

D'autre part, ces projets urbains sont accusés d'induire une certaine sélectivité sociale. De nombreux travaux de sociologie et de géographie ont montré comment ces mutations urbaines entraînaient une gentrification des espaces concernés (Chabrol *et al.*, 2016). Or, sous couvert d'un discours sur la mixité sociale, la gentrification reste un processus ségrégatif, qui peut être accompagné, voire amplifié, de façon consciente ou non, par les politiques publiques notamment dans le maniement des catégories du logement social (Clerval et Fleury, 2009). Au-delà de la gentrification, c'est en fait l'ensemble des processus d'éviction ou de déguerpissement de populations marginales hors des espaces centraux (Vant, 1986) qui est pointé : sans domicile fixe, demandeurs d'asiles, migrants, etc. Dans ces conditions, l'amélioration du cadre de vie urbain induit-elle inévitablement ces mécanismes d'éviction (Angotti, 2008) ?

Ainsi, le centre de la métropole est une vitrine hautement convoitée, où résonnent en plein les logiques de la mondialisation. Mais le risque est double : creusement des inégalités socio-spatiales et création d'espaces soumis à des logiques supra-locales déconnectés du territoire.

Sortir du modèle implicite de l'« Eurométropole⁵ » ?

Ce discours général sur les métropoles souffre néanmoins d'un fort tropisme pour la grande métropole, la « ville d'exception » (Halbert, 2010) qui aspire à être compétitive et attractive à une échelle internationale, d'où la nécessité de soigner une image de marque positive. Si la recherche urbaine a longtemps accompagné ce tropisme, de nouvelles questions émergent plus récemment, mettant en question le modèle d'une « eurométropole » fondée sur la croissance, les projets urbains standardisés et les éléments de langage formatés⁶.

On peut tout d'abord questionner la pertinence de ces stratégies dans des contextes économiques peu porteurs. Si le fait est encore largement passé sous silence en France (Cauchi-Duval *et al.*, 2016), comme le souligne la difficulté à les nommer (villes « post-industrielles » / « en déclin » / « en décroissance »), il concerne pourtant une aire urbaine sur cinq (Wolff *et al.*, 2015), sachant que le déclin d'une commune centre peut être dissimulé par une dynamique positive à l'échelle de l'agglomération.

Ensuite se pose la question du seuil de population ou d'emplois à partir duquel ces stratégies métropolitaines sont viables : est-il pertinent pour une ville moyenne de faire les mêmes choix que les grandes métropoles ? On s'appuie ici sur l'observation empirique de la ville de Perpignan (120 000 habitants dans la commune centre, 317 000 dans l'aire urbaine). Au tournant des années 2000, la ville s'est dotée, sous la houlette d'un maire entrepreneur⁶, de plusieurs attributs de la métropole : quartier d'affaires autour de la

5 Néologisme forgé par imitation des noms de projets urbains de plusieurs métropoles françaises : « Eura-Lille », « EuroRennes », « EurAtlantique », « EuroMéditerranée », etc.

6 Jean-Paul Alduy (1947-) est un ancien haut fonctionnaire venu tardivement à la politique. X-Ponts, il a notamment dirigé l'EPA de la ville nouvelle de Saint-Quentin en Yvelines. Il prend la succession de son père à la mairie de Perpignan en 1993, poste qu'il quitte en 2009 pour prendre la présidence de la communauté d'agglomération, jusqu'à sa retraite politique en 2014.

gare TGV (2008), théâtre signé du Prix Pritzker Jean Nouvel (2011), vélos en libre-service (2008). Le but était de mettre à niveau l'espace central pour faire émerger Perpignan comme métropole méditerranéenne, au même titre que sa voisine Barcelone. Mais « l'habit ne fait pas le moine », serait-on tenté de dire et en l'occurrence, les habits de la métropole semblent trop grands : cinq ans après son inauguration, le centre d'affaires reste vide, les commerces associés à la nouvelle gare ferment et dès 2015, la ville de Perpignan annonçait que le contrat de Clear Channel pour les vélos ne serait pas reconduit. Quant au théâtre, il a été financé grâce à un partenariat public privé qui obère durablement les finances locales – Perpignan est une des villes de sa taille à l'endettement par habitant les plus élevés de France. Ce type de contrat a pour l'instant été peu déconstruit par les travaux de la recherche urbaine, mais certaines limites sont d'ores et déjà perceptibles, comme l'externalisation de la fabrique urbaine à des consortiums privés, la fragilisation financière des collectivités qui s'équipent à crédit (au risque de vivre « au-dessus de leurs moyens »), l'entretien sur le long terme des infrastructures à la fin du contrat, etc.

S'il est trop tôt pour tirer un bilan, ce cas perpignanais, non isolé, laisse cependant entrevoir le risque de produire des coquilles vides ou rapidement obsolètes au nom de l'attractivité territoriale dans laquelle les maires, aux ressources financières amoindries, cherchent une source de légitimité politique aussi.

La reproduction à l'envi de ces stratégies y compris dans des villes dérogeant au profil idéal-typique – villes post-industrielles, villes moyennes – pose in fine la question de la transférabilité de ces modèles : peut-on transférer ces pratiques, confinant parfois à la recette facile, dans des territoires aux caractéristiques différentes ? Si oui, est-ce une transposition plaquée, adaptée, ou dégradée ? La diversité des situations métropolitaines invite en réalité à la prudence : toutes les métropoles, quand bien même elles seraient dotées de compétences politiques et administratives similaires, ne disposent pas des mêmes ressources territoriales. Partant, elles n'ont pas le même potentiel métropolitain (au sens fonctionnel).

Conclusion

L'émergence des gouvernements métropolitains, pour tangible qu'elle soit d'un point de vue politique, se heurte cependant à un certain nombre de difficultés. Leur périmètre fonctionnel mouvant par nature rend leur périmètre institutionnel régulièrement obsolète. La complexité croissante des jeux d'acteurs, aux rapports peu hiérarchisés, augmente le risque de visions divergentes sur l'usage des ressources territoriales et accroît le potentiel conflictuel de l'aménagement. La diversité des échelles à articuler rend également cette émergence plus difficile : si l'échelle de la prise de décision et d'action est locale, l'échelle de référence est supra-locale, avec la nécessité intériorisée par les collectivités de se positionner dans la compétition nationale voire internationale.

De fait, les gouvernements métropolitains se trouvent donc pris entre des injonctions potentiellement contradictoires. Dotés d'une plus grande autonomie, ils sont tiraillés entre la nécessité d'un certain sur-mesure territorial (qualité de vie, mise en avant des ressources spécifiques) et l'obligation implicite de se plier à un certain nombre de « passages imposés », notamment pour répondre au souci partagé de minimiser la prise de risques dans un contexte marqué par l'incertitude (Lorrain, 2011).

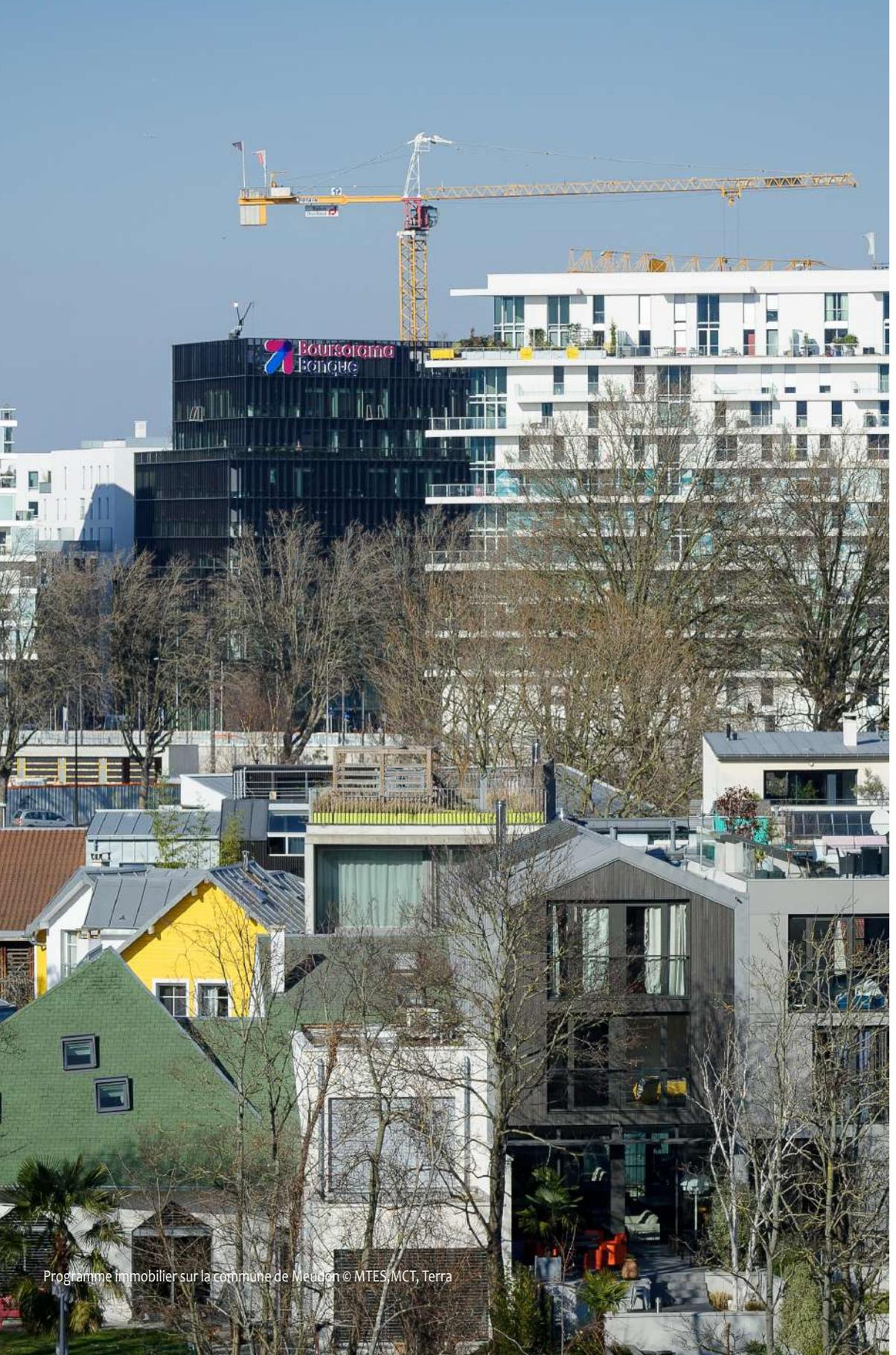
Les espaces centraux, lieux privilégiés de l'action collective urbaine, cristallisent ces enjeux et rendent visible l'écart parfois notable entre une politique de communication territoriale et les besoins réels dudit territoire. La forme urbaine de ces quartiers souligne la tension entre une production soumise aux forces du marché, et un urbanisme issu des choix de la vision publique (Hamel, 2010), elle-même non épargnée par ces forces du marché (Halpern, Pollard, 2013). Ces espaces centraux signalent enfin une fragmentation socio-spatiale de l'espace de la métropole, qui se heurte à la montée en puissance des revendications pour une ville plus « inclusive » (Hambleton, 2015).

Finalement, ce sont les temporalités de l'action collective qui sont mises en tension dans ces espaces centraux. La ville concrètement produite est-elle le fruit d'une vision court-termiste : faire sortir (à tout prix ?) de nouveaux bâtiments pour signifier le dynamisme de la métropole, au risque de produire des offres inadaptées ? ou bien est-elle le résultat d'une stratégie de long terme, quitte à ne pas être d'emblée compétitive et visible dans le concert métropolitain ?

CHAPITRE 2

LA STRUCTURATION POLITIQUE DES PÉRIPHÉRIES URBAINES : RÉALITÉS, PERSPECTIVES

Marc Dumont



Boursorama
Banque

Rappelons d'abord en introduction que, malgré leur très forte hétérogénéité, les périphéries urbaines recourent trois ensembles de réalités spatiales : des secteurs de métropoles autant que de villes petites ou moyennes, en situation de relégation sociale ; puis, de vastes espaces plutôt bien portants, urbanisés au cours de générations successives de construction accompagnées par une forte demande sociale et soutenue par des dispositifs d'État ; enfin, des espaces de (très) faibles densités, pour partie d'anciens territoires industriels ou à dominante agricole, accueillant les paradoxes d'une vitalité associative, d'initiatives sociales et solidaires, mais concentrant aussi les indicateurs de pauvreté, trait qu'ils partagent avec les premiers. Ces trois familles sont à croiser avec une opposition entre un modèle de périphéries de *croissance* (Ouest) et un modèle de périphéries de *recomposition* (Nord, Centre-Est). Quels sont donc, dans ces territoires, fortement différenciés, les formes repérables de structuration politiques, leurs enjeux, leurs différents objets ? Pour y répondre, largement en demi-teinte, le présent texte reviendra sur les mutations des caractéristiques institutionnelles de ces territoires sur ces trente dernières années, évoquant en particulier leur rencontre avec l'intercommunalité ; il abordera ensuite deux questions sans doute plus importantes que d'autres, celle des effets sociaux de la mobilité, celle, par ailleurs, de leur capacité politique à travers une réflexion sur la citoyenneté (péri)urbaine.

Quelles tentatives de structuration ?

Comprimée entre un discours incantatoire autant que volontariste de maîtrise par l'action publique de ces territoires et, par ailleurs, leurs dynamiques persistantes d'extension peu régulée, la *capacité politique* des périphéries urbaines s'est structurée en demi-teinte ces trois dernières décennies sous l'effet d'un double faisceau. Celui, d'abord, plus subi qu'autre chose, des dispositifs, institutions et périmètres issus de la décentralisation et des réformes territoriales successives. Mais aussi, quoique de manière encore un peu tâtonnante, sous l'effet de « politiques périurbaines », avec leurs objets, leurs modalités, leurs formes et leurs contenus, qu'elles soient communales ou prenant la forme de regroupements.

Concernant le premier faisceau, l'irruption en différents actes d'un paysage institu-

tionnel décentralisé en France a coïncidé avec l'émergence en Europe et ailleurs d'une forme de gouvernance de première génération caractérisée par un double mouvement de démultiplication des échelles (*rescaling*) et d'élargissement des sphères d'acteurs intervenant dans des processus d'action collective, qu'elle soit ou non publique. La transcription dans les périphéries de ce mouvement s'est exprimée à travers une multiplication et un entrecroisement d'espaces : celui des collectivités, des projets (pays, territoires), des zonages, autour du maître mot de la « coopération ». Elle a d'ailleurs été suivie par de nombreux travaux offrant une lecture fort riche et renouvelée, en science politique et en sociologie politique, des dynamiques politiques périphériques autour de thématiques comme le bien commun, l'adéquation des territoires aux périmètres (des EPCI), l'intérêt commun, les formes de négociation, les dispositifs de solidarité, le design institutionnel (Royou 2008, Loudiyi & Ségas 2011, Hellier 2015).

Les actes I, II puis III de la décentralisation étaient censés permettre un approfondissement de la démocratie et un partage plus équilibré des compétences. Ils ont en réalité davantage entériné les clivages entre systèmes métropolitains intégrés et assemblages inter-périphériques fragmentées, malgré des appels récurrents et tout aussi incantatoires aux vertus de l'inter-territorialité. Le chantier ouvert de l'autonomie des métropoles semble s'être refermé sur l'intercommunalité qui a confirmé et renouvelé plutôt que dépassé la fragmentation communale. Les raisons sont largement connues : les périmètres de l'intercommunalité étaient l'occasion de choisir et d'armer ces constructions de manière « affinitaire », ils se calaient pour la plupart sur d'anciennes formes historiques héritées comme les cantons plutôt que d'en faire émerger de nouveaux (Tesson 2009, Bonnin-Oliveira 2012).

La relecture de trente ans d'intercommunalité en périphérie confirme que deux modèles y sont à l'œuvre : soit celui d'une forme institutionnalisée dotant d'existence politique des communautés périphériques structurées le plus souvent comme des clubs (Estèbe 2008), soit celui d'un périurbain inclus dans de super-modèles métropolitains absorbés, dans lesquels le périurbain sous dépendance reste quelque chose qui se passe et non qui se construit.

En réalité, l'institutionnalisation de l'intercommunalité n'a pas rendu possible l'entrée des périphéries dans un régime de gouvernance de seconde génération (Dumont 2013,

Peters & Pierre 2004, Bache & Flinders 2004) comme celle-ci a pu se produire dans le cadre des systèmes métropolitains, caractérisée par les circulations de modèles, les formes réticulaires de production de l'action publique, laissant en suspens la maturité institutionnelle (à défaut d'être politique) des périphéries. Cet inachèvement tient à plusieurs facteurs, entre autres les résistances aux « mutualisations » vécues comme des dépossessions plutôt que des formes de construction en commun.

Concernant les *politiques périurbaines*, trois types d'objets s'en sont dégagés au fil des années : la coexistence sociale, la gestion de l'espace et les nouvelles données de la mobilité à laquelle nous accorderons une attention spécifique.

Premier objet politique, la question de la coexistence sociale, qui s'est cristallisée autour de la gestion des conflits (dont les maires sont médiateurs). Conflits entre, par exemple, des populations issues des premières vagues de périphérie (années 1970) et celles nouvellement arrivées (Torre et Caron 2002). Ou bien autour d'objets localisés révélateurs de formes de mobilisation (comme la résistance sous la figure inversée du Nimby, de maires manifestant avec leurs administrés pour réclamer le maintien de services publics), avec une tendance nette à la pacification quitte à ce qu'elle se traduise en murs visibles ou invisibles séparant des populations différentes comme les jeunes et les plus âgés ou sous la forme de vidéosurveillance (Charmes 2008, Dumont et al 2009), plutôt qu'à y assumer le conflit comme générateur de politique (Melé 2004)

A ces objets localisés se sont surimposés de nouveaux enjeux multiscalaires et globalisés : raves, rassemblement des gens du voyage, migrants, implantation de grands équipements, révélant dans ces cas précis un modèle de régulation situationnelle (adapté au cas par cas), et le caractère holomorphique de ces périphéries : à la fois périphéries régionale, française, et globale (Dumont & Hellier., 2010).

Deuxième objet politique, la *gestion de l'espace*, sous la forme de politiques de planification et d'urbanisme avec leurs maîtres mots : densité, lutte contre l'étalement urbain, projet de territoire, gestion du foncier, et ce, autant pour revendiquer le maintien de l'identité d'une commune, que pour dépasser leur fragmentation morphologique. L'expression des plus courantes « Réduire les tailles des parcelles, augmenter les logements

à l'hectare » résume bien des choses à elle seule. L'ère de la densification comme principal contenu de politique publique se maintient largement même après des infléchissements sémantiques comme celui de la « densification douce » ou complexifiée autour d'une équation entre densification relative, et pérennité (rentabilité) d'équipement, par exemple. (Touati A et Crozy., 2015)

Les choses ont en grande partie changé depuis les pratiques affinitaires voire racoleuses entre maires de communes périphériques et promoteurs privés, ou encore le recours systématique au « lotissement » et à la « ZAC en extension ».

Ces manières de « faire avec la norme » expriment en revanche, différemment selon les communes, des manières de s'emparer de ces questions suivant les élus, avec des postures très différenciées : activistes, résignés, cyniques, fatalistes, protectionnistes...

On voit ainsi (ré)apparaître dans des communes périurbaines périphériques, fustigées pour le délitement de leur vie quotidienne et l'éclatement des pratiques de leurs habitants, la notion de « village » en ce qu'elle serait susceptible de concentrer l'urbanisation autour d'un cœur dense et de proposer la « bonne taille » d'offre de services et équipements alternative ou complémentaire à ceux de l'agglomération. En témoigne par exemple la récente politique « Villes et villages à vivre » de la métropole de Lille. Celle-ci témoigne d'abord d'un infléchissement d'une politique métropolitaine centrée depuis plusieurs décennies sur le nouvellement urbain et la « ville intense ». Elle affiche par ailleurs en acte à travers une série d'opérations d'aménagement menées dans des communes périphériques (85), plus qualitatives (énergie, environnement...) qu'orientées sur la densification, l'idée d'autres voies d'urbanisme raisonné que la densité métropolitaine, d'autres « bonnes échelles » d'aménagement soutenable.

En périphérie, la fabrique des politiques publiques via l'élaboration des SCOT et des PLU(i) prend aussi la forme de *bricolages locaux* face aux injonctions réglementaires (Grenelles...), exprimant aussi des rapports différents à l'agriculture. Elles expriment les tensions des élus et collectivités pris en tenaille entre la mise en œuvre de normes vécues comme descendantes et relayées par les pays ou intercommunalités, et les demandes de leurs administrés et des habitants. La tentative de résorption de cette tension fondamentale pousse certains maires à un travail avec les promoteurs, afin de développer un « régime périphérique » de la maîtrise d'ouvrage (Dèbre, 2008).

Déconstruire les formes périurbaines permet de révéler des jeux d'acteurs souvent très différents d'un territoire à un autre. Derrière ce qui tendrait vers un « périurbanisme » - une capacité des politiques locales périurbaines à « mettre en ordre » leur espace conçu comme spécifiquement périurbain et en intervenant sur les mobilités, la densité ou encore l'esthétique (Charpentier 2014), les équipes municipales jouent leur légitimité, leur mandat, sur un PLU favorable ou pas à l'urbanisation. Beaucoup d'élus n'ont pas été réélus à cause de leur pratique volontariste de restructuration des centres-bourgs et de densification, comme cela s'est par exemple clairement vérifié dans le cas de Cesson-Sévigné, ou de Parigné-l'Évêque dans la Sarthe.

On a vu alors s'affirmer des boîtes à outils de l'urbanisme périphérique, emboîtant trois formes de contrôle politique des formes urbaines (prescriptions générales, prescriptions particulières (Orientations d'Aménagement et de Programmation), prescriptions informelles comme les pressions sur les promoteurs, par exemple). Cette approche « par le bas », c'est-à-dire via l'emparement des instruments réglementaires et de planification, témoigne de réelles inflexions depuis vingt ans. Dans nombre de cas, les documents d'urbanisme permettent de donner une traduction réglementaire à des projets déjà bien en germe. Plus encore, les PLH, les SCOT et PLUi font basculer les communes dans une approche prospective, davantage que de *gestion*, ce qui témoigne d'une professionnalisation du « bricolage » (Devisme et al., 2008).

Mobilité : le facteur spatial de (dés)intégration

L'hétérogénéité des périphéries urbaines et de leur régulation pose deux nouvelles questions d'ordre politique.

La première vient nourrir le débat sur l'égalité des territoires, à travers la question de la mobilité. En matière d'accessibilité, les objectifs de desserte maximale de l'espace français par l'automobile, poursuivis à travers les différentes politiques de la DATAR, ont été atteints. Si ces politiques ont de fait involontairement favorisé l'étalement urbain, elles se heurtent aujourd'hui à l'entrée dans une phase de transition visant à extraire les périphéries du seul modèle « carboné ». Dans l'attente d'une éventuelle généralisation de technologies propres, tous les travaux convergent pour souligner la

part considérable représentée par la mobilité dans le budget des ménages, part que le contexte de récession économique n'infirmes pas (Nicolas & al. 2012). En matière d'offre, des *stratégies éparses* visent aujourd'hui à s'extraire du découplage entre la ville et l'automobile, entre la mobilité et l'urbanité (Wiel, 1999). Autour de lignes de transports collectifs prolongées en périphéries se cristallise progressivement une nouvelle urbanisation, orientée par la planification. C'est le cas en Pays-de-Loire avec la réouverture de la ligne de tram-train Nantes-Châteaubriant, avec l'intensification des cadencements et des fréquentations sur certaines lignes TER (Rennes/St Malo), avec la programmation et l'ouverture de lignes dites périurbaines de tramway (Bordeaux, Lyon), appuyées par les instruments de régulation et de planification institutionnelle comme les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) imposant l'urbanisation à proximité des corridors de transports en commun (Dumont & al., 2008).

Ce constat recoupe celui de la progression d'une mobilité variée intra- et inter-périurbaine, liée pour une part au réaménagement des abords des petites gares dans le cadre de projet de « Pôles d'Échange Multimodaux » (PEM) qui ont dynamisé l'usage des réseaux régionaux, et pour une autre part aux réaménagements des bourgs (ORU...) qui ont permis de réintroduire les métriques pédestres exclues par le tout-automobile.

Cette évolution n'en reste pas moins partielle, concernant des armatures inter-métropolitaines ou d'extensions suburbaines. Derrière elle, s'esquisse insidieusement l'affirmation de *ruptures* entre des territoires à vitesses différenciées, entre les trames bien dotées de l'urbanité périphérique, ses corridors, segments et armatures, et les angles morts de leurs écarts, espaces désertés par les fermetures de lignes économiquement non-rentables qui se multiplient encore, « périphériques dans les périphéries ».

Or, les principales alternatives aujourd'hui proposées, axées sur la mutualisation et les « *altermobilités* » (Clochard & Rocci & Vincent 2007) sont certes séduisantes, mais laissent dans l'ombre le fait que la mobilité *partagée* ne peut se substituer en aucun cas pour totalité à une mobilité *publique*, confusion courante et risquée de l'offre et du bien. Les nouvelles alternatives (covoiturage spontané, pédibus...) sont aussi traversées de tendances démontrées aux effets de clubs et de segmentation sociale (Dumont et al. 2014), obstacles à la mise en place de systèmes périphériques intégrés.

Citoyenneté : la structuration d'une capacité politique en périphérie ?

Le second chantier d'intégration des périphéries semble plus délicat et encore, il est vrai, un point aveugle majeur des études sur les périphéries urbaines, pour l'instant trop marquées par la dominance de la sociologie, des approches fonctionnelles, ou encore des analyses statistiques. L'horizon actuel de la citoyenneté urbaine, définie comme une *capacité* plutôt que comme identité ou *statut* politique (Leggewie, 2014), pose en effet un défi plus généralisé qui transcende les clivages spatiaux de type rural/urbain, ou ville/campagne. C'est un des paradoxes de la citoyenneté en périphérie : comment être d'ici tout en étant d'ailleurs ? La citoyenneté à l'heure urbaine, qu'elle soit ou non périphérique, se pose de manière vive aujourd'hui sous l'effet de la conjugaison de trois phénomènes fondamentaux : l'avènement d'une condition urbaine généralisée en France comme dans beaucoup d'autres pays ; la disparition des anciennes frontières ; l'accentuation du phénomène de mondialisation et des migrations. Ces trois facteurs se sont accompagnés d'un quatrième plus net dans ses implications : l'avènement d'une société fluidifiée, marquée par des changements constants autant que la multiplication des lieux, des relations et des univers de référence. Au début des années 2000, en moyenne un habitant en France au cours de sa vie changeait trois fois de partenaires, six fois de logement et vivait neuf expériences différentes de travail (Farcy & Faure 2003, Viard 2012).

Cette *société liquide* (Bauman 2005) a aussi renforcé une forte individualisation sociale et induit un bouleversement majeur du domaine de l'exercice du politique, c'est-à-dire de ce qui fait tenir une société et lui permet de se maintenir.

Il résulte de cette situation une progressive illisibilité de ce que pourraient constituer un ou des biens communs : qui peut être à même de dire ce que celui-ci pourrait être aujourd'hui, autrement que de manière bien abstraite ou qu'en le considérant comme addition mécanique de biens singuliers matériels (eau, environnement...) ? Or, trop souvent, cette question de la citoyenneté en reste abordée sous l'angle d'une acception datée historiquement, celle de devoir et de droit, de droits égaux d'accès à des biens (Donzelot, 2011).

Atomisation, multi-appartenance sociale et spatiale, disjonction des espaces de vie constituent donc quelques uns des traits de la condition urbaine contemporaine, qu'elle soit ou non périphérique.

Dans ce contexte, le refuge dans l'individualisme est régulièrement fustigé tout comme l'attitude d'habitants plus *consommateurs* que *citoyens*, prêts à s'opposer à tout projet d'aménagement ou de transformation de leur cadre de vie (Chapuis, 2013). C'est occulter ce faisant la manière dont la technicisation des enjeux d'espace (derrière des PLUi, des SCOT...) a progressivement expurgé le domaine même du politique pour le cantonner à des enjeux de gestion (Swyngedouw, 2009), alors même que la production de l'espace est éminemment politique, dans la mesure où elle ouvre d'une manière ou d'une autre un débat sur les valeurs, sur ce qui est acceptable ou inacceptable, a droit de cité et n'y a pas droit, sur un projet de vie en commun, sur la place ouverte ou refusée aux minorités et à la diversité culturelle. Quel sens peut-il donc y avoir à vivre ensemble, en périphérie, et pas seulement à y vivre tout court ?

De nombreux travaux (Lebreton, 2017) autant que les institutions territoriales dans le cadre de scènes de valorisation de bonnes pratiques, avancent régulièrement l'idée de l'existence de liens nombreux entretenus entre résidents des périphéries, éclairant les initiatives sociales et solidaires, les différentes formes d'engagements et les autres manières de faire société, d'un périurbain « fertile » en initiatives sociales et solidaires. Mais le spontanéisme de ces initiatives ou formes de solidarités n'est pas politique aussi incantatoire soit-il (Bonnet, 2016) ; au lieu de le précéder, il lui succède voire lui est substitutif : quel débat ouvre-t-il sur les valeurs ? Comment résiste-t-il aux effets de club ou aux logiques affinitaires ? Que se sentent « en commun » des résidents qui passent seulement un temps à vivre ensemble dans ces espaces et à se recomposer, même s'il se confirme que c'est pour de plus en plus de temps ? De quelle pérennité sont dotés ces apparents « communs » émergeant à l'action publique ? On sait que le pari sur les initiatives émergentes, l'auto-organisation habitante, est aussi à même de masquer en face inversée, les défaillances de l'action publique. Ou que ces enthousiasmes relatifs face à ces initiatives vivantes masquent aussi un nombre croissant d'invisibles ne se reconnaissant ni entre eux, ni dans les partis de gouvernement.

Conclusion

Le philosophe Axel Honneth (2006) rappelle qu'au tournant du XXI^{ème} siècle, une des luttes sociales les plus importantes a été celle pour la reconnaissance, dans une société traversée de logiques d'ignorance voire de mépris. Son constat interpelle vivement au moment où les réalités du monde sont tout autant trans-sociales, trans-locales, qu'hyper-localisées et communautarisées. La course en avant vers les « grands territoires » métropolitains, censés par définition être plus intégrateurs puisque plus adéquatement définis, reste encore largement traversée par une optique de gestion technique, éluant une fois encore la question politique. Rien ne saurait alors être plus absurde et destructeur que de parier comme le font certains essayistes, sur les vertus d'un conflit salvateur, en appelant de leurs vœux un « choc » bien plus dévastateur que réparateur de « fractures ». Le défi vertigineux d'une nouvelle citoyenneté politique aujourd'hui sans réponse – condition de l'intégration républicaine des périphéries – reste un chantier ouvert, difficile, qui ne pourra être traité par de seuls focus naïfs sur des « actions citoyennes », sur la « vitalité associative » ou quelques enquêtes convenues sur le bien-vivre ensemble dans le périurbain.

CHAPITRE 3

RÉCIPROCITÉ PRODUCTIVO- RÉSIDENTIELLE ENTRE LES MÉTROPOLES ET LEUR HINTERLAND

Magali Talandier



La notion d'économie « résidentielle » est apparue au cours des années 2000 en France pour qualifier les moteurs non productifs du développement local (Davezies, 2008 ; Talandier, Davezies, 2009). Si cette notion est souvent sujet de controverse, force est de constater qu'aujourd'hui, la plupart des experts, acteurs, chercheurs qui s'intéressent au développement économique des territoires ont pris conscience de l'enjeu de ces processus de développement territorialisés. Comme tout processus, ils s'accompagnent d'effets positifs et négatifs pour les populations. Puissant moteur de développement pour des espaces en marge des dynamiques métropolitaines, amortisseur des chocs conjoncturels d'une économie mondialisée, l'économie résidentielle peut aussi générer et entretenir de fortes disparités sociales, s'accompagner de pression foncière, environnementale, favoriser l'émergence d'emplois peu stables, partiels, peu rémunérés...

Par ailleurs, il ne peut y avoir d'économie résidentielle sans économie productive, puisque l'économie résidentielle d'un territoire repose sur des richesses extérieures que capte ce territoire. L'économie résidentielle révèle ces liens de « dépendance » entre les processus résidentiels et les processus productifs. Face, d'un côté, au dynamisme de certains territoires résidentiels y compris durant la crise économique de 2008, et aux difficultés que connaissent la plupart des territoires productifs de l'autre, on peut se demander si le succès des premiers ne se fait pas au détriment du malheur des seconds.

La question posée est de savoir si derrière ces oppositions binaires entre « économie et territoires productifs » et « économie et territoires résidentiels » ne se profilent pas des systèmes territoriaux « productivo-résidentiels » intégrant les différentes fonctions territoriales (production, logement, loisirs, retraite, ...). Ce seraient moins les oppositions que les interactions entre les différents types de territoires qui caractériseraient le fonctionnement en système de notre territoire national. Cette hypothèse d'interaction entre économie résidentielle et économie productive suggère l'existence d'une relation non pas univoque, mais réciproque. Il n'y aurait pas « parasitage » du résidentiel sur le productif, mais synergie « productivo-résidentielle » positive.

Cette synergie se jouerait au sein de systèmes productivo-résidentiels (SPR) qu'un travail publié en 2014 et résumé dans les pages qui suivent a permis de définir, caractériser et évaluer.

Péréquation productivo-résidentielle entre les villes et les campagnes

Nos observations reposent sur l'analyse des interdépendances entre des territoires qui créent des richesses et sont à l'origine des émissions de flux résidentiels, et des territoires qui captent ces richesses et sont donc récepteurs de ces flux. Les trois bases de données permettant de repérer les couples « origine-destination » des flux de l'économie résidentielle sont les flux d'actifs entre le lieu de domicile et le lieu de travail ; les flux de mobilité résidentielle des retraités et les liens entre le lieu de résidence secondaire et de résidence principale.

Tous les territoires sont certes potentiellement émetteurs et récepteurs de flux résidentiels, mais, on a pu mesurer que quel que soit le flux étudié (navetteurs, retraités ou résidents secondaires), les grandes et moyennes agglomérations françaises en sont les principales émettrices (de par un effet taille mais pas uniquement). Ainsi, entre deux-tiers et trois-quarts des émissions de flux résidentiels sont émis par 7% des communes françaises qui, toutes appartiennent à des unités urbaines. Les grandes et moyennes agglomérations urbaines (ou unités urbaines) émettent la quasi-totalité des flux résidentiels. Elles sont à l'origine d'un système de péréquation interterritorial et productivo-résidentiel extrêmement puissant.

L'étude porte sur les 130 premières unités urbaines qui abritent, en 2006, la moitié de la population française (52%) regroupée sur 5% de la superficie nationale. Si un Français sur deux y habite, ce sont deux tiers des emplois salariés de la sphère productive de l'Insee qui y sont localisés et huit cadres sur dix qui y travaillent. Ces cœurs « productifs » sont aussi structurellement moins « résidentiels » que le reste du pays puisqu'ils n'abritent que 52% des actifs pour 62% de l'emploi, accueillent seulement 36% des flux

de retraités, regroupent à peine 17% des résidences secondaires. A elle seule, l'unité urbaine de Paris, qui ne représente « que 17% » de la population française, regroupe 36% des emplois de cadres et 43% des emplois de cadres des fonctions métropolitaines selon l'Insee.

D'après les calculs réalisés, ce sont près de quatre millions d'actifs qui travaillent dans les 130 unités urbaines sans y résider, ce qui représente 25% des emplois des unités urbaines. Dans le cas de Paris, ce sont plus de 600 000 actifs représentant 12% des emplois. Les estimations monétaires sont à manier avec beaucoup de prudence. En effet, on estime que le salaire moyen des navetteurs venant travailler dans l'unité urbaine est équivalent au salaire moyen de la commune de résidence (hors unité urbaine donc), ce qui en sous-estime probablement le montant. Calculées ainsi, les navettes seraient à l'origine d'une circulation monétaire de l'ordre de 70 milliards d'euros par an pour l'ensemble des 130 systèmes étudiés, 13 milliards pour Paris. Ces flux monétaires représentent une évasion équivalente à 17% du revenu des ménages des unités urbaines (7,7% dans le cas parisien).

En moins de cinq ans, ce sont plus de 400 000 retraités qui ont quitté une de ces agglomérations (soit 7% des retraités), dont près de 150 000 pour la seule unité urbaine de Paris qui a perdu plus de 10% de ses retraités. Les flux de revenus associés à ces départs représenteraient de l'ordre de 6 milliards d'euros, soit une perte de 1,4% du revenu des unités urbaines émettrices (une perte de 2 milliards pour Paris, 1,3% du revenu des ménages).

Enfin, ce sont près de 1,3 million de ménages résidant dans l'une des unités urbaines étudiées qui possèdent une résidence secondaire ailleurs, soit 9% des ménages. Pour Paris, ce taux est encore plus important avec plus de 500 000 propriétaires, soit 12% des ménages. Ces résidences occasionnelles génèreraient chaque année des flux monétaires de l'ordre de 25 milliards d'euros qui bénéficient aux communes réceptrices du système productivo-résidentiel. Ces 25 milliards représentent une perte équivalente à 6% des revenus des ménages des unités urbaines. Dans le cas de Paris, ce sont 11 milliards

d'euros dépensés hors du territoire chaque année, soit 6,5% du revenu des ménages.

Sur l'ensemble de ces trois flux et pour les 130 agglomérations étudiées, ce serait donc plus de 100 milliards d'euros que percevraient chaque année les communes réceptrices, une somme équivalente à plus d'un quart des revenus des ménages des 130 unités urbaines émettrices.

Diversité des systèmes de solidarité productivo-résidentielle

Nous proposons à présent de caractériser ces systèmes de flux à l'aide de deux indicateurs : une mesure d'intensité (ou poids relatif des flux) permettant d'étudier ce que représentent ces flux dans les économies locales émettrices et réceptrices ; et une mesure de portée (ou distance moyenne pondérée par les flux) visant à calculer la distance moyenne d'émission et de réception des flux.

Les systèmes de flux sont extrêmement différents si l'on considère les navettes, les retraités ou les résidents secondaires, ou bien encore si l'on observe les indicateurs d'intensité ou de portée (distance). On note néanmoins une similitude entre les flux de retraités et les flux de résidences secondaires.

Dans le détail de chaque type de mobilité, on peut noter que l'intensité des systèmes de flux de navettes est inversement proportionnelle à la superficie, ou encore à la population des agglomérations. Par contre, la portée ou distance parcourue par les actifs navetteurs augmente avec la taille de l'unité urbaine. Ceci s'explique principalement par les interconnexions entre grandes agglomérations et non par un étalement urbain plus important. En effet, les grandes agglomérations d'une même « région » sont souvent connectées par deux (Lyon-Grenoble / Strasbourg-Mulhouse...), mais sont également toutes connectées à Paris, d'où des distances parcourues plus importantes. Par contre, la largeur des couronnes périphériques autour des unités urbaines est peu sensible à la taille de l'agglomération, traduction territoriale de la « loi » de Zahavi⁷.

⁷ La Conjecture de Zahavi stipule une homogénéité des budgets-temps de transport des ménages qui se traduit par des distances parcourues peu variables d'une agglomération à une autre, à l'exception notable de Paris en raison du RER – voir aussi Orfeuillat, Soleyret, 2002

Par ailleurs, les systèmes productivo-résidentiels retraités montrent une certaine complexité dans l'analyse de l'intensité. Ainsi, les grandes villes semblent légèrement plus marquées par le départ de leurs retraités, sous contrainte néanmoins d'un effet revenu (plus les retraités sont aisés plus ils ont tendance à migrer vers le Sud ou l'Ouest), sous contrainte également d'aménités locales (une grande agglomération au niveau de revenu élevé aura tout de même un plus faible taux de départ que la moyenne des agglomérations si elle est située près d'un littoral par exemple), sous contrainte enfin d'éventuelle exception culturelle (le cas des Strasbourgeois notamment : grande agglomération, revenu élevé, climat a priori peu clément et pourtant peu de départs de retraités). La portée du système productivo-résidentiel retraite est plus simple à interpréter. A savoir que plus on habite dans le Nord et l'Est et plus la distance parcourue par les retraités-migrants est importante (pour se rapprocher du Sud et de l'Ouest).

Enfin, le système productivo-résidentiel de résidences secondaires est d'autant plus intense que sa portée est courte. Ce qui signifie que les ménages des agglomérations situées dans un environnement touristique possèdent relativement plus de résidences secondaires que les autres, à l'exception notable des Parisiens (champions des propriétaires de résidences secondaires). Par ailleurs, on constate également un effet revenu positif (plus de propriétaires de résidences secondaires dans les agglomérations où le niveau de revenu est élevé). Concernant la portée, on observe la même corrélation que pour les migrations de retraités : plus on s'éloigne du Sud et de l'Ouest, plus l'éloignement de la distance à sa résidence secondaire augmente.

De la solidarité à la réciprocité territoriale

Quatre éléments nous permettent de passer d'une lecture en termes de solidarité territoriale à des processus de réciprocité entre villes et hinterland. Le premier tient dans l'existence de multiples systèmes territoriaux productivo-résidentiels. Pour schématiser et illustrer notre propos, nous pouvons distinguer quatre grands types de relations ou de solidarité interterritoriale entre les villes et des hinterlands plus ou moins éloignés :

- des systèmes de solidarité étendus et intenses. Paris notamment génère d'importants flux résidentiels à destination du reste de la France ;

- des systèmes de solidarité étendus mais peu intenses : Lille, Strasbourg... émettent des flux résidentiels qui profitent au reste de la France mais restent peu intenses ;
- des systèmes de solidarité compacts et intenses : Rennes, Nantes, Montpellier... qui sont à l'origine d'importants flux de revenus résidentiels à destination principalement de territoires environnants ;
- des systèmes de solidarité de courte portée et peu intenses : Mende, Albi... émettent des flux résidentiels qui profitent aux espaces proches mais qui restent relativement peu intenses.

Le deuxième constat concerne l'impact de ces configurations sur le développement socio-économique des territoires. Les calculs menés à l'échelle des 130 unités urbaines, puis à celle des aires urbaines qu'elles structurent, ont montré qu'il existait un lien positif et significatif entre les dynamiques urbaines locales et l'intensité et la compacité des systèmes de flux étudiés. Plus précisément, les évolutions de la population, le solde migratoire, les variations de l'emploi ou bien encore du revenu des habitants sont positivement corrélées à la compacité (faible portée et forte intensité) des systèmes productivo-résidentiels. C'est le cas des villes de l'Ouest et du Sud, à l'instar de Nantes, Rennes, Toulouse, Montpellier, Bordeaux... mais aussi d'autres plus petites villes comme Annecy au sein desquelles de nombreux retraités quittent l'agglomération, mais restent dans le même espace régional ; de nombreux ménages possèdent une résidence secondaire située à moins de 140 km en moyenne. La compacité du système productivo-résidentiel (forte intensité et portée courte) semble s'accompagner d'un véritable dynamisme socioéconomique pour les territoires. La circulation des richesses qui s'opère via ces mobilités se joue « en local » et permet, certes une redistribution vers les territoires « autour », mais aussi une progression globale du revenu du territoire. Cette solidarité est aussi synonyme de moindre évasion monétaire pour l'ensemble du système.

Le troisième élément nous permet de défendre l'idée selon laquelle la réciprocité territoriale pourrait être garante d'une forme plutôt solidaire, dynamique et durable de développement. En effet, dans les systèmes productivo-résidentiels intenses et compacts, c'est-à-dire dans les espaces au sein desquels nous avons constaté une importante

circulation de revenus résidentiels dans un rayon somme toute limité, les hinterlands disposent aussi de leur propre moteur de développement. Dans ces systèmes productivo-résidentiels compacts et intenses, les villes envoient des flux de revenus massifs et plus importants qu'ailleurs vers leur hinterland. Pour autant, la première source de revenus des hinterlands ne provient pas de cette redistribution en local, mais de flux externes que ces périphéries parviennent à capter grâce à leurs aménités notamment résidentielles, mais pas seulement. Ainsi, autour de Rennes, de Nantes, de Toulouse, par exemple, les campagnes bénéficient d'importants flux de richesses venus de l'unité urbaine centrale, mais ceux-ci ne constituent pas leur première source de revenus externes. Ces hinterlands bénéficient, grâce à leurs propres atouts, de revenus résidentiels en provenance de tout le territoire national et au-delà de touristes ou retraités internationaux, en plus de se doter d'un système productif local, on l'a vu précédemment dans le cas de l'Ouest et de la région toulousaine, non négligeable. Ainsi, on assiste à un mariage heureux entre deux individus actifs, qui contribuent chacun à sa manière au développement et au bien-être du tout. En revanche, dans d'autres territoires, ces processus ne sont pas à l'œuvre. Ainsi, dans les hinterlands autour de la région parisienne, ou bien encore autour de Strasbourg ou Lille, les flux de revenus résidentiels que la grande agglomération envoie vers les campagnes environnantes sont faibles, mais, contrairement au cas précédent, ils constituent la première source de revenus externes résidentiels que captent ces espaces. Leur faible aménité les pénalise vis-à-vis des urbains de la région et plus généralement du « reste du monde ». Les systèmes de circulation de richesse externe et interne sont mécaniquement beaucoup plus faibles et moins structurants que ceux que l'on mesure dans les systèmes productivo-résidentiels compacts et intenses.

Enfin, le quatrième constat est celui de l'existence d'une forte communauté de destin entre les métropoles et leur hinterland. Plus précisément, nous avons observé les variations de population, solde migratoire, emploi des aires urbaines et des territoires situés à moins d'une heure en voiture depuis le centre de l'unité urbaine. L'analyse des dynamiques internes et externes à l'aire urbaine n'a pas montré de déchirures, de fractures entre les aires urbaines et ces espaces situés à moins d'une heure à la ronde. Tout

ne va pas bien pour autant, puisque nous observons des territoires qui décrochent, mais c'est alors aussi vrai pour la partie « urbaine » ou centrale de ces vastes systèmes productivo-résidentiels, de ces grandes régions métropolitaines que pour les espaces périphériques. Inversement, quand l'un se développe ou affiche a minima des signes de « bonne santé territoriale », l'autre se porte bien aussi.

La réciprocité territoriale au sein des grandes régions métropolitaines est également le fruit de stratégies locales construites, certes sur la base d'atouts ou d'attributs peut-être plus favorables au départ, mais qui sans l'activation par des acteurs locaux n'auraient probablement pas eu le même impact. Notre expérience du travail avec les collectivités territoriales nous permet de supposer que si une construction locale de ces liens réciproques est possible, elle reste néanmoins et dans de nombreux territoires soit à approfondir, soit à mettre réellement en place. Le travail que nous avons mené durant trois ans sur la région grenobloise dans le cadre du programme de recherche national « POPSU⁸ » nous a permis de vérifier qu'à contrario, dans des territoires « bourrés » d'atouts productifs, résidentiels et touristiques, le manque de coordination interterritoriale et de stratégie productivo-résidentielle pouvait se solder par de réelles difficultés socio-économiques pour l'ensemble du territoire. Des travaux complémentaires sur la partie acquise et innée de ces dynamiques de co-développement des villes et des hinterlands seraient possibles et intéressants à mener, sur la base d'entretiens, d'étude de documents de planification...

8 Plateforme d'observation de la planification et des stratégies urbaines (cf. Talandier et al., 2015 in Novarina et Seigneuret, 2015)

Conclusion

La compétitivité productive des métropoles ne suffit pas à leur assurer un développement socioéconomique soutenu et harmonieux. Le modèle des métropoles qui gagnent par effet cumulatif de croissance et de développement, entraînant dans leur sillage des territoires périphériques sous perfusion semble dépassé ou pas très positif et convaincant pour les élus locaux. La construction métropolitaine demande une prise en compte de ces réciprocity territoriales qui reposent sur une diversification également des économies locales et un ancrage des activités. La compacité de ces systèmes, qui n'est pas synonyme de fermeture ou de repli, assure à ces territoires un développement socio-démo-économique à la fois soutenu et équilibré. Ces territoires offrent, dans la proximité, une large palette de fonctions productives, résidentielles, récréatives, touristiques... Ce sont des territoires que l'on peut pratiquer et investir tout au long d'un cycle de vie, et à chacun de ses « segments » (se former, travailler, résider, se divertir, passer ses vacances, passer sa retraite...). La compacité du système est à la fois géographique, temporelle et fonctionnelle. Si la notion de réciprocity a une expression territoriale concrète, c'est sur quelques villes que l'on peut aujourd'hui l'observer : Nantes, Rennes, Toulouse, Bordeaux, Annecy... et sans doute sur beaucoup d'autres que l'on peut chercher à mieux la structurer.

Frédéric Bossard, Agence d'urbanisme de la région stéphanoise

La notion de métropolisation discutée dans la présente partie s'impose désormais, tant dans le monde de la recherche académique que dans le monde des praticiens. Mais cette notion peut s'avérer, pour l'observateur curieux, plus complexe qu'elle n'y paraît, notamment en fonction de la focale d'observation choisie. A y regarder de plus près, la grande majorité des agglomérations françaises semblent prises dans une sorte de tennaille métropolitaine, par les interactions qu'elles développent avec leur propre territoire comme avec les territoires plus larges dans lesquels elles sont inscrites. Le cas de Saint-Etienne peut se révéler à cet égard assez illustratif.

En effet, Saint-Etienne, quatorzième commune française (170.761 habitants en 2014 selon l'INSEE) est une ville qui en-

raye tout juste quarante ans de perte démographique⁹. Si cette stabilisation de la population de la ville est majoritairement due au solde naturel et non migratoire, dans un contexte local général de faible attractivité¹⁰, elle se situe à contre-courant des tendances des intercommunalités contiguës.

En effet, Saint-Etienne fait partie de ce groupe d'agglomération « en panne de croissance » (Observagglo – FNAU-ADCF 2016), signe du desserrement résidentiel continu depuis les années 1960. L'illustration de cet élargissement du bassin de vie est l'évolution continue de l'aire urbaine stéphanoise. Alors que cette dernière comptait, en 2008, 57 communes pour 432.298 habitants, elle comptait en 2014, 117 communes et 515.398 habitants¹¹. Les EPCI limitrophes (et même plus lointains) connaissant tous une progression démographique positive, basée sur un solde migratoire lui aussi positif. Cette périurbanisation se ralentit dans la période la plus récente mais reste toujours à l'œuvre sur

9 223.223 habitants en 1968, 170.761 habitants en 2014, soit - 52.462 habitants en 46 ans

10 La Communauté urbaine Saint-Etienne Métropole a, elle aussi, une variation de population nulle entre 2006 et 2014.

11 En 2010 les trois aires urbaines de Saint-Etienne, Saint-Chamond et Saint-Just Saint-Rambert ont été fusionnées pour ne faire qu'une seule et même aire urbaine. De plus, l'évolution sensible de l'unité urbaine a des impacts sur le périmètre de l'aire urbaine.

le territoire tant l'attire pour la maison individuelle dans une commune de taille « moyenne » reste prégnant dans la demande des ménages (50% de la construction neuve départementale en 2015).

Ainsi, le territoire stéphanois est pris dans une double logique de desserrement résidentiel, à la fois interne à l'EPCI car les communes de tailles modestes (situées de préférence sur les coteaux) sont plus attractives que les pôles centraux de la Communauté urbaine, mais également externe, où les intercommunalités limitrophes attirent irrésistiblement nombre de ménages (primo-accédants, familles, ...). Ce phénomène, loin de s'atténuer, tend à se généraliser au sein de l'espace métropolitain Lyon-Saint-Etienne. Une étude en cours sur le fonctionnement multipolaire de l'aire métropolitaine montre des situations contrastées qui révèlent des polarisations ou des dépolarisations de certaines centralités (commune + couronne) sous l'effet des concurrences territoriales.

Ce desserrement se retrouve dans une certaine mesure en économie, pour laquelle, l'offre foncière et immobilière a tendance à suivre les logiques résidentielles. L'analyse des transferts d'établissements dans le sud Loire¹² met en avant des mouvements centrifuges, globalement défavorables à la ville centre. Externalisations négatives (logistique, bâtiment et travaux publics) de la ville centre, extension ou rapprochement avec ses sous-traitants : la quasi-totalité des motifs de transfert se fait en direction de la périphérie de l'EPCI, voire dans un autre EPCI (moins fréquent) voisin.

Cette logique de desserrement, lorsqu'elle agit sur un territoire dont la dynamique de développement est modérée, ce qui est le cas d'une majorité des agglomérations françaises, amène à devoir gérer le symptôme du *donut* ; c'est-à-dire un espace central (centre-ville ou ville centre) qui se vide, au profit d'une périphérie qui se développe et se répand. L'analyse des taux annuels de progression

12 Etude epures-CCI métropolitaine, à paraître

démographique entre 2006 et 2014 de Saint-Etienne (-0,1%), Saint-Etienne Métropole (+0,1%) ou de Loire Forez (+1,2%) suffit à comprendre les dynamiques à l'œuvre.

Le SCoT sud Loire tente d'apporter un cadre de régulation. Mais celui-ci est à la fois d'effet de long terme et de portée limitée tant les logiques de marché sont puissantes et les logiques politiques antagonistes. Le SCoT sud Loire regroupe¹³ quatre EPCI, représentant à peu près le bassin de vie de Saint-Etienne ; à peu près car, sous l'effet de la périurbanisation à l'œuvre depuis quarante ans, le bassin de vie (sur la base de la zone d'emploi et des migrations domicile-travail) remonte un peu plus au nord du département de la Loire et déborde sur la Haute-Loire voisine.

Une des fortes dissensions entre élus, lors de l'élaboration du Scot, s'est exprimée autour des règles d'accueil de

la population. Saint-Etienne Métropole, forte des ambitions de l'État concernant la reconquête urbaine et démographique de l'agglomération centrale du sud Loire à travers la Directive territoriale d'aménagement (DTA) souhaitait, non seulement, avoir de fortes capacités d'accueil, mais également fortement continger les capacités d'accueil¹⁴ des autres EPCI naturellement attractifs. L'observateur critique pourra trouver les dispositions du Scot en la matière insuffisantes. Mais ces dernières doivent être vues en tenant compte de la « jeunesse » du SCoT. En effet, ce SCoT approuvé en 2009, rapidement attaqué (par des intérêts commerciaux privés ainsi que par des collectivités appartenant au SCoT, justement au motif de l'iniquité dans les règles d'accueil résidentiel) et annulé par le juge administratif, était le premier document de planification du territoire ; toutes les autres tentatives antérieures ayant avorté.

¹³ A la date de son approbation en 2012. Depuis les lois MAPTAM et surtout NOTRe ont des effets sensibles sur le territoire du SCoT. Une Communauté d'agglomération a accueilli 43 nouvelles communes, une Communauté de communes a disparu au profit de la création d'un EPCI plus grand, à cheval sur deux SCoT. Le 1^{er} janvier 2018, la Communauté urbaine de Saint-Etienne prend le statut de métropole avec in-

tégration de 8 autres communes (53 communes en tout)

¹⁴ Le SCoT prévoit la possibilité de construire 37.230 logements à horizon 2030 pour Saint-Etienne Métropole, soit environ 70% de la capacité de construction du SCoT.

Une construction métropolitaine «chemin faisant»

La « jeunesse » des échanges politiques est peu évoquée par les auteurs dans leur contribution mais elle constitue pourtant un point essentiel de compréhension de la construction métropolitaine. Elle explique les difficultés des élus à trouver ou défendre les bons compromis dans les négociations inter-territoriales. Elle explique également, au moins en partie, l'action publique territoriale de l'EPCI. Trois exemples peuvent illustrer ces propos.

Depuis la création, en 1995, de la Communauté de communes, Saint-Etienne Métropole a fait le choix d'importants retours financiers aux communes. Il s'agissait, au moins à l'origine, d'encourager les communes à rejoindre l'EPCI tout en leur laissant une forte marge d'initiative ; une sorte de « meilleur des deux mondes ». Or, les dotations de compensations ne

sont pas révisées et le retour financier aux communes demeure important, au moins tant qu'il n'y a pas de remontées de compétences nouvelles.

Dans ce contexte de prédominance communale dans les débats intercommunaux, et sous la pression du cadre législatif des lois MAPTAM et NOTRe, Gaël Perdriau, le Président de l'agglomération élu en 2014, voit la nécessité pour l'intercommunalité d'évoluer vers le statut de Métropole si l'agglomération, deuxième ville de Rhône-Alpes et troisième agglomération (par le nombre d'habitants) ne veut pas « décrocher » par rapport à ses voisines lyonnaise, grenobloise et clermontoise (sous l'effet de la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes). Il engage alors rapidement un vaste chantier, mené de façon très cadencée, pour évoluer d'abord en Communauté urbaine (avec les transferts de compétences que cela entraîne, notamment en matière de

PLU), pour mieux défendre un passage en Métropole par la suite. Le passage en Communauté urbaine est acté par les élus en 2016, deux ans après les élections, et la transformation en Métropole devrait avoir lieu en 2018¹⁵. Cette évolution éminemment rapide a été rendue possible au prix de quelques concessions sur l'intégration intercommunale. Premièrement, le « pacte métropolitain stéphanois » (mai 2015) place la commune « au cœur du dispositif métropolitain¹⁶ » (page 4) et les transferts seront « a minima » avec « transferts financiers neutres » (page 6 et suivantes). Deuxièmement, l'exercice des nouvelles compétences ne vont s'appliquer que très progressivement, à l'instar du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) non engagé à ce jour.

Enfin, dernier exemple, Saint-Etienne, ville centre de l'agglomération, reste une ville fragilisée par les difficultés rencontrées depuis quatre décennies, les pertes démographiques et économiques subies. Elle bénéficie depuis 2007 d'une opération d'intérêt national (OIN) de grande ampleur. Cette OIN est co-financée par l'État et les collectivités locales, dont Saint-Etienne Métropole (20%, soit 8 millions d'euros pour la période 2015-2020¹⁷). Pour cela, le Président doit avoir l'appui d'une majorité ; autant d'éléments pour une progression *mezzo voce* concernant l'intégration intercommunale.

15 La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement urbain permet à Saint-Etienne Métropole de se transformer en Métropole. Factuellement, les délibérations des communes dégagent une majorité favorable au passage. Il ne reste alors que la validation ministérielle pour sceller l'évolution.

16 « Cette communauté urbaine sera bâtie sur « un modèle stéphanois qui privilégie la proximité et inscrit la commune comme un élément central de son organisation », souligne Gaël Perdriau » (Le Progrès, 4 juin 2015)

17 « L'EPA de Saint-Étienne a adopté en 2015 son PSO pour la période 2015-2031. Il contient un programme prévisionnel d'aménagement 2015-2020, aligné sur la période du contrat de plan État-Région (CPER). Ce programme sera soutenu à hauteur de 40 M€ par l'État et 40 M€ par les collectivités territoriales : 16M€ par la Ville, 8 M€ par la Région Auvergne-Rhône-Alpes, 8 M€ par le Département de la Loire et 8 M€ par Saint-Étienne Métropole. » (rapport d'activité de l'EPASE 2015, p. 5).

Saint-Etienne dans l'ombre portée de Lyon, autre regard sur la métropolisation

Si Saint-Etienne Métropole doit construire son territoire métropolitain en négociant au sein de son espace de proximité du Sud Loire, elle doit également composer avec l'autre acteur majeur de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne : la métropole de Lyon. L'histoire des relations entre les deux territoires est longue et les interactions nombreuses, tantôt matinées de coopération, tantôt de concurrence. Pour autant, les deux territoires ne se sont réellement engagés dans une coopération politique explicite que depuis peu de temps, à la faveur de la construction métropolitaine.

Sans remonter à l'OREAM Lyon-Saint-Etienne-Grenoble de 1968, les prémices

de la construction métropolitaine ont été portés par la Région Urbaine de Lyon¹⁸ (RUL) à partir de 2005, dans le cadre du projet « Vers un Réseau Métropolitain » porté par le Réseau des villes-centres et grandes agglomérations de Rhône-Alpes, la RUL, le Sillon alpin et avec la Région Rhône-Alpes. Ce projet s'inscrivait dans l'appel à « coopération métropolitaine » pour un rayonnement européen des métropoles françaises, lancé par la DIACT en 2004.

A partir de 2009, la coopération métropolitaine se dédouble et se renforce avec l'intensification des travaux du « G3¹⁹ », notamment à la suite du lancement de quatre ateliers de travail (économie, culture, déplacements, aménagement) et mobilisant les élus et les équipes techniques de chacune des agglomérations. A partir de 2011-2012, la coopération mé-

18 La Région urbaine de Lyon (RUL- 1989-2015) a constitué une forme d'organisation pionnière en France en matière de concertation à l'échelle d'un territoire métropolitain. Ses travaux ont porté sur toute question d'aménagement et de développement nécessitant de dépasser les périmètres administratifs et d'adopter une vision anticipatrice. Ces 25 années de travaux témoignent de la manière dont l'échelle et la conscience métropolitaines se sont installées dans le paysage institutionnel. Elle a par ailleurs incubé le pôle métropolitain de Lyon.

19 D'abord coopération entre les agglomérations de Lyon, Saint-Etienne et Porte de l'Isère, le G3 deviendra G4 en juillet 2010 avec l'intégration de Vienne agglomération, préfigurant ainsi le futur Pôle métropolitain officiellement constitué en 2012.

ropolitaine prend un nouvel essor avec la création du Pôle métropolitain et la disparition de la RUL, en raison de tensions entre le Conseil Régional et la Communauté urbaine de Lyon notamment.

Au-delà de l'intérêt institutionnel de la coopération, le Pôle métropolitain permet de voir en quoi ce nouvel espace d'échange politique génère des opportunités de coopérations inédites. En effet, à la faveur des élections de 2014, les élus stéphanois ont très rapidement souhaité envoyer des signes forts d'ouverture en direction de la coopération métropolitaine, notamment de Lyon, en proposant de renforcer la présence non pas des agglomérations mais du Pôle sur les grands salons professionnels comme le SIMI via un stand unique pour le territoire. De la même façon, Saint-Etienne Métropole a rejoint l'Agence pour le Développement Economique de la Région Lyonnaise (ADERLY) pour faire converger et mu-

tualiser les actions de promotion et de prospection externes. Ce rapprochement est loin d'être anodin car il met fin, sur un sujet extrêmement sensible, à une longue période de politique de prospection et de développement économique isolée.

Ces quelques exemples montrent à quel point la métropolisation engendre un travail politique de régulation sur des territoires en forte interaction mais dont les logiques fonctionnelles échappent largement aux rationalités institutionnelles. Les élus ont alors l'obligation de gérer la « tectonique des plaques » intercommunales, pris en tenaille entre les dynamiques de desserrement voire de dispersion et les impératifs de coopération et de développement de synergies.

Bibliographie

Ambrosino C., Guillon V. (2010). « Les trois approches de la ville créative : gouverner, consommer et produire », *L'Observatoire, la revue des politiques culturelles* 2010/1 (N° 36), p. 25-28.

Appert M., Huré M., Languillon R. (2017). « Gouverner la ville verticale : Entre ville d'exception et ville ordinaire », *Géocarrefour* [En ligne], 91/2.

Angotti T. (2008). *New York for Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate*, MIT Press, 328 p.

Bache I., Flinders M. (2004). « Themes and Issues in Multi-level Governance », in Bache I. & Flinders M. (dir.), *Multi-level governance*, Oxford University Press, p. 1-11.

Bauman Z. (2005). *Liquid Life*, Polity : 1 edition, 224 p.

Béhar D., Estèbe D., Vanier M. (2011). « Pôles métropolitains : du « faire territoire » au « faire politique », ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité », *Métropolitiques*, 18 mai.

Bonnet F. (dir, 2015). *Aménager les territoires ruraux et périurbains, rapport pour la Ministre S. Pinel*, 29 décembre 2015, 129 p.

Bonnin-Oliveira S. (2012). *Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain*, Thèse de doctorat, Université Toulouse le Mirail, 604 p.

Bourdeau-Lepage L., Gaschet F., Lacour C., Puissant S. (2011). « La métropolisation, quinze ans après », *Cahiers du GREThA* 13, 41 p.

Brenner N. et Schmidt C. (2012., *Implosions/Explosions. Toward a Study of Planetary Urbanization*, Berlin, Jovis.

Cardy H. (2011). « Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation », *Mots. Les langages du politique*, 97, p.59-74.

Cauchi-Duval N., Béal V., Rousseau M. (2016). « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace populations sociétés* [En ligne], 2015/3-2016/1.

Chabrol M., Collet A., Giroud M., Launay L., Rousseau M., Ter Minassian H. (2016). *Gentrifications*, Paris, Amsterdam Editions, 357 p.

Chalas Y. (2004). « Quelle est notre ville ? La ville contemporaine paraît s'édifier sur des inversions remarquables. Comment penser et dire ce qui nous déconcerte ? », *Local-Contemporain*, p.17.

Chapuis J.Y. (2013). *Rennes, la ville archipel*, Nouvelles éditions de l'Aube, Collection : Bibliothèque des territoires, 176 p.

Charmes E. (2011). *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses universitaires de France, series: « La ville en débat », 288 p.

Charmes E. (2014). « Une France contre l'autre », recension de *Fractures françaises*, de Christophe Guilluy, *La vie des idées* (en ligne).

Charmes E., Rousseau M. (2014). « Le pavillon et l'immeuble. Géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon », *Géographie, Economie, Société*, 16.2, p. 155-181.

Charpentier S. (2014). *Du périurbain au périurbanisme. Analyse des (bonnes et mauvaises) pratiques de lutte contre l'étalement urbain dans l'aire urbaine du Mans*, Thèse de doctorat, Université du Maine, 337 p.

Chaudoir P. (2007). « La ville événementielle : temps de l'éphémère et espace festif », *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 82/3.

Clerval A., Fleury, A. (2009). « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris », *L'Espace Politique* [En ligne], 8.

Clochard F., Rocci A., Vincent S. (2007). *Automobilités et altermobilités : quels changements?*, L'Harmattan, Paris, 280 p.

Darly S. et Torre A. (2013). « Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the Greater Paris Region », *Land Use Policy*, 33, p. 90-99.

Davezies L. (2008). *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil.

Davezies L., Talandier M. (2009). *Repenser le développement territorial ?* Paris, Edition du PUCA.

Davezies L. (2014). *L'émergence des systèmes productivo-résidentiels*, Paris, Edition du CGET.

Debarbieux B., Vanier M. (dir.) (2002). *Ces territorialités qui se dessinent*, Paris, Editions de l'Aube – Datar, 270 p.

Dèbre C. (2008). « Des opérateurs et des opérations d'habitats », in Devisme dir. (2008), *Formes périurbaines, gouvernement territorial et logiques d'acteurs dans la région nantaise*, rapport de recherche, laboratoire Langages, actions urbaines, altérités (LAUA), Direction régionale de l'équipement (DRE) des Pays de la Loire, p. 269-337.

Delage A. (2013). « La gare, assurance métropolitaine de la ville post-industrielle. Le retournement de valeur dans les projets urbains de quartiers de gare, à Saint-Étienne Châteaucreux et Liège Guillemins (Belgique) », sous la direction de F. Scherrer (Université Lyon 2 - Lumière), 542 p.

Desage F., « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société* 2012/2 (Vol. 14), p. 197-226.

Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éditions du Croquant, 247 p.

Devisme L. (dir.), (2008). *Formes périurbaines, gouvernement territorial et logiques d'acteurs dans la région nantaise*, rapport de recherche, laboratoire Langages, actions urbaines, altérités (LAUA), Direction régionale de l'équipement (DRE) des Pays de la Loire, 235 p.

Devisme L., Dumont M., Roy E. , « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés* 2007/4 (n° 131), p. 15-31.

Djament-Tran G., Guinand S. , (2014). « La diffusion des grands équipements culturels, vecteur de métropolisation des quartiers populaires ? », *Belgeo* [En ligne], 1 .

Donzelot, J., « Le chantier de la citoyenneté urbaine », *Esprit*, no. 3, p. 118-136.

Donzelot J., (2004). « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », *Esprit*, n°303, mars-avril.

Dumont M. (dir.), Depeau, S., Hellier, E., Lecocq, T., Lemoine, A. & Buchot, N. (2014). *Trames de mobilités collectives : nouvelles expériences « publiques » du déplacement dans les périphéries urbaines. Une analyse comparative dans les territoires de l'Ouest français*, rapport de recherche pour la consultation « La mobilité et le péri-urbain à l'impératif de la ville durable : ménager les territoires de vie des péri-urbains », PUCA, 357 p.

Dumont M. (dir.), Delavault-Lecoq T., Hellier E., Allain R. (2008). L'axe Rennes-St Malo, une figure linéaire et effets de contexte, programme Architecture de la Grande Echelle 2e session, PUCA, MEEDDAT et Ministère de la Culture. RESO, Ecole d'Architecture de Rennes.

Dumont M. (dir.), Depeau S., Grésillon L., Rougé L., Stéphan G., Thomas O., Valorgnes S. (2009). *Des périphéries urbaines sous tranquillisants ? Productions et dynamiques des contextes de sécurité dans les territoires de l'Ouest*, rapport pour le PUCA, consultation de recherche « Territoires urbains et sûreté », PUCA, 310 p.

Dumont M., Hellier E. (2010). « Périphéries, sous condition urbaine : vieux problème, nouveaux chantiers », in Dumont & Hellier (dir.), *Les nouvelles périphéries urbaines. Formes, modèles et logiques de la ville contemporaine*, Presses Universitaires de Rennes, coll. Espaces et territoires.

Dumont M. (2013). *L'aménagement urbain face à l'expérimentation. Actions publiques, dynamiques sociales*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, 124 p.

Duany A., E. Plater-Zyberk et J. Speck (2000). *Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*, North Point Press, New-York.

Estèbe P. (2008). *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat », 76 p.

Farcy J.C., Faure A. (2003). *La mobilité d'une génération de Français. Recherche sur les migrations dans et vers Paris à la fin du XIX^{me} siècle*, Paris, INED, 270 p.

Faye B., Vignolles A. (2016). « Le discours identitaire des grandes métropoles européennes : émergence d'une maturité communicationnelle », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2016/5 (Décembre), p. 977-1016.

Fleury, A., D. Giband, M. Giroud et M. Rousseau (2014). « Les solidarités dans la ville fragmentée », in M. Rousseau, V. Béal et G. Faburel (dir.), *Pratiques et politiques de la ville solidaire*, Rapport de recherche pour la DIHAL et le PUCA, p. 62-105.

Florida R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, Basic Books.

Fol S., Pflieger G. (2010). « La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action » [“Environmental justice in the US: construction and uses of a flexible category: an application to transportation policies in the San Francisco area”], traduction : Claire Hancock], *justice spatiale | spatial justice*, n° 02 octobre |.

Girard V. (2013). « Sur la politisation des classes populaires périurbaines », *Politix*, 101, p. 183-215.

Ghorra-Gobin C. (2015). *La métropolisation en question*, PUF, Collection la Ville en débat, Paris, 122 p.

Halbert, L. (2010). *L'avantage métropolitain*, Presses Universitaires de France, Paris

Halpern C., Pollard J. (2013). « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *EspacesTemps.net*, Traverses, 17.06.2013.

Hambleton R. (2015). *Leading the Inclusive City. Place-based Innovation for a Bounded Planet*, Policy Press, Bristol, 398 p.

Hamel P. (2010). « Les métropoles et la nouvelle critique urbaine », *Pôle Sud* 2010/1 (n° 32), p. 153-164.

Harvey D. (1989). « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, No. 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present, p. 3-17.

Hellier E. (2015). « La capacité politique de l'intercommunalité urbaine au prisme de la gouvernance des services d'eau. Les enseignements d'une analyse territorialisée », *Politiques et management public* 32/1, p.27-43.

Hochedez, C., Le Gall J. (2011). « Nord et Sud face aux crises. Nouveaux réseaux maraîchers métropolitains : vers une plus grande durabilité des territoires ? Une comparaison Buenos Aires / Stockholm », *Norois*, 221, p. 25-38.

Honneth A (2006). *La société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*, trad. Paris, Éd. de la Découverte, 378 p.

Idt J. (2015). « Quand le niveau technique de l'urbanisme opérationnel structure la régulation politique de l'action publique urbaine. Le cas des projets d'aménagement urbain », *Riurba* 2015/Numéro 1.

Keil R., Boudreau J.-A.. (2010). « Le concept de la ville créative : la création d'une réelle ou imaginaire forme d'action politique dominante », *Pôle Sud* 2010/1 (n° 32), p. 165-178.

Lacourt C., Puissant S. (dir.) (1999). *La métropolisation : croissance, diversité, fractures*, Paris, Anthropos-Economica, Collection Villes.

Lambert, A. (2015). *Tous propriétaires ! : L'envers du décor pavillonnaire*, Seuil, Paris.

Landry C., Bianchini F. (1995). *The Creative City*, Londres, Demos, 30 p.

Le Breton E. (2017). « L'espace social des mobilités périurbaines », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Où en est le pavillonnaire ?, mis en ligne le 21 février 2017.

Lefevre H. (1970). *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard.

Leggewie C. (2014). « Transnational Citizenship. Ideals and European Citizenship: Legal and Cultural Dimensions », in Schmidt, F., Nuttall, N. (Eds.), *Contributions Towards a Sustainable World. In Dialogue with Klaus Töpfer*, München, Oekom verlag Ed., p. 285-306.

Liefooghe C. (2010). « La ville créative : utopie urbaine ou modèle économique ? », *L'Observatoire, la revue des politiques culturelles* (N° 36), p. 34-37.

Lefevre C. (2009). *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ, coll. « politiques locales », 128 p.

Lorrain D. (2011). « La main discrète », *Revue française de science politique* 6/2011 (Vol. 61), p. 1097-1122.

Loudiyi S., Ségas S. (2011). « La lutte contre l'étalement urbain. Articulations et tensions entre espaces de projet, intérêts localisés et espaces vécus à Bordeaux et Clermont-Ferrand » in Bony Y., Ollitrault S., Keerle R., Le Caro Y. (dir.), *Espaces de vie, espace enjeux. Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Rennes, PUR, 504 p.

Lussault M. (2003). « L'espace avec les images », in Debarbieux B., Lardon S. (dir.), *Les figures du projet territorial*, Editions de l'Aube, DATAR, Paris, p.39-59.

Melé P. (2004). « Conflits, territoires et action publique », in Melé, Larue C., Lerousseau N., *Conflits et territoires*, Tours : Presses universitaires François-Rabelais, p. 13-32.

Nicolas J., Vanco F., Verry D. (2012). « Mobilité quotidienne et vulnérabilité des ménages », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, février,(1), 19-44.

Orfeuill J-P., Soleyret D. (2002). « Quelles interactions entre les marchés de la mobilité à courte et à longue distance ? », *Recherche - Transports - Sécurité*, n°76, p. 208-21.

Peters G., Pierre J. (2004). « Multi-level governance and democracy : a Faustian bargain ? », in Bache I., Flinders M. (dir.), *Multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 74-89.

Piketty T. (2011). *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil.

Pinson G. (2009). *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 420 p.

Pinson G., Rousseau M. (2011a). « Les systèmes métropolitains en France. Conditions, systèmes, environnements », *Territoires 2040. Revue d'études et de prospective* (DATAR/La Documentation Française), 3, p. 28-58

Pinson G., Rousseau M. (2011b). « Les systèmes métropolitains français. Processus et scénarios », *Territoires 2040. Revue d'études et de prospective* (DATAR/La Documentation Française), 4, p. 39-66

Préteceille E. (2006). « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté : La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, n° 62,(2), p. 69-93.

Reigner H., Brenac T., Hernandez F. (2013). *Nouvelles idéologies urbaines, Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 180 p.

Rivière, J. (2012). « Trajectoires résidentielles et choix électoraux chez les couches moyennes périurbaines », *Espaces et Sociétés*, n°148-149, p. 73-90.

Rosemberg, M. (2000). *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*, Paris, Economica, 184 p.

Rougé L. (2005). *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain?*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Toulouse.

Rousseau M. (2008). « “Bringing politics back in” : La gentrification comme politique de développement économique urbain ? – Autour des “villes perdantes” », *Espaces et sociétés*, 132-133, p. 75-90.

Royoux D. (2008). « De l'aménagement du territoire aux coopérations territoriales : l'émergence des réseaux de villes et des alliances métropolitaines », in Jean Y., Vanier M. (dir.), *La France Aménager les territoires*, Paris : A Colin, 335 p.

Saskia Sassen (1991). *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.

Secours Catholique (2016). *La fracture territoriale. Analyse croisée des inégalités en Ile-de-France* (en ligne).

Soja E. (2009). “The city and spatial justice”, [«La ville et la justice spatiale», traduction : Sophie Didier, Frédéric Dufaux], *justice spatiale | spatial justice* | n° 01 septembre |.

Swyngedouw, E. (2009). « *The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production* », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3) : p. 601–620.

Sze J. (2006). *Noxious New York. The Racial Politics of Urban Health and Environmental Justice*, MIT Press, Cambridge, 292 p.

Talandier M. et al. (2015). « La construction sociale de la métropole », in Novarina G., Seigneuret N. (dir.), *De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble*, Paris, Editions Le Moniteur, p 10-22.

Tesson F. (2009). « Quand le territoire fabrique le territoire : de l'effet des institutions territoriales sur la construction des regroupements intercommunaux », in Boino P., Desjardins X. (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation française, pp. 51-65.

Torre, A., Caron, A. (2002). « Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux », *Sciences de la Société*, 57, 95-113.

Touati A., Crozy J. (dir.) (2015). *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*. Co-édition Puca / Cerema, La Documentation Française – 2015 - 272 p.

Vanier M. (2000). « Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique » dans *Revue de géographie alpine*, 88.1, p. 105-113.

Vanier M. (dir.) (2009). *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, PUR, Paris, 228 p.

Vanier M. (2013). « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? », *Métropolitiques*, 22 avril 2013.

Vant A. (dir.) (1986). *Marginalité sociale, marginalité spatiale*, Paris, Éditions du CNRS, 265 p.

Veltz P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires : Une économie d'archipel*, PUF, Paris, 288 p.

Viard J. (2012). *Nouveau portrait de la France : La société des modes de vie*, Editions de l'Aube, 204 p.

Wiel M. (1999). *La transition urbaine. Le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Edition Mardaga, 149 p.

Vivant E. (2009). *Qu'est-ce que la ville créative?*, PUF, Collection La Ville en Débat, Paris, 96 p.

Wolff M., Fol S., Roth H., Cunningham-Sabot E. (2013). « *Shrinking Cities*, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo : European Journal of Geography*, [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 661.

PARTIE 2

**RESTRUCTURATIONS
DE L'ÉTAT : NEW
PUBLIC MANAGEMENT
ET GOUVERNANCE
TERRITORIALE**



Introduction

par Sébastien Gardon

Partant du constat, aujourd'hui consolidé par un certain nombre de travaux, que la fin du XX^e siècle n'a pas été finalement marquée par un recul, voire une disparition de l'État, mais plutôt par sa recomposition ou son repositionnement, cette partie vise à analyser les restructurations de l'État - inspirées pour partie par les recettes issues du new public management²⁰ - qui débouchent sur de nouvelles formes de gouvernance territoriale. Après une période de retrait, caractérisée par le déclin de son intervention directe et de sa capacité à énoncer le « sens » des politiques urbaines, l'État serait à nouveau en mesure d'orienter l'action des villes, d'imposer ses priorités et de prescrire des contenus de politiques urbaines.

Ces évolutions passent par la redéfinition de son périmètre, son inscription dans des niveaux de régulation transnationaux, des interactions nouvelles avec les groupes économiques et sociaux, une diversification considérable de ses moyens et instruments d'action, des problèmes nouveaux de légitimité, et finalement une redistribution des pouvoirs. Dans l'entretien introductif de cet ouvrage, Patrick Le Galès revient sur plusieurs éléments clés de ces transformations. Il pointe un certain nombre de restructuration majeures qui font que certains auteurs n'hésitent pas à parler d'un « retour » de l'État dans la gouvernance territoriale.

20 La fragmentation des bureaucraties verticales ; la séparation des fonctions de pilotage, de stratégie, de contrôle, et des fonctions opérationnelles ; la mise en place d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs et la mesure ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État ; le recours plus systématique aux mécanismes de marché.

L'État serait à nouveau en mesure d'orienter l'action des villes, d'imposer ses priorités et de prescrire des contenus de politiques urbaines mais avec des modalités différentes de l'État régalienn classique. Cette émergence d'un État régulateur doit beaucoup à la montée des recettes néo-managériales dans l'action publique – appels à projet, indicateurs de performances, dispositifs d'évaluation, systèmes de *benchmarking*, etc. – qui constituent autant d'instruments de réorganisation des rapports entre les villes et l'État.

Dans un contexte d'eupéanisation de plus en plus important pour les territoires notamment métropolitains, ces nouvelles méthodes s'expliquent également par la recombinaison des relais locaux de l'État marquée par un double mouvement, d'un côté un phénomène d'agencification (Besançon et Benamouzig, 2010) symbolisé par l'ADEME puis l'ANRU hier, par la future agence nationale des territoires demain ; de l'autre un phénomène de résidualisation des services déconcentrés pour reprendre le terme utilisé par Renaud Epstein (Epstein, 2005).

Ainsi cette période marquerait l'avènement d'un État stratège²¹, qui userait d'outils et de dispositifs de « gouvernement à distance » (Bezès, 2005 ; Epstein, 2005) qui, par le biais d'agences et autres satellites de l'administration centrale jouant le rôle de guichet unique, met en concurrence les collectivités territoriales par le recours à l'appel à projets. L'État attribue en effet désormais une grande partie de ses financements en imposant les nouveaux contenus de l'action (appels à projets de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, Transports Collectifs en Site Propre du Grenelle de l'Environnement, Plan Campus, ou encore labels Écoquartiers et ÉcoCités).

²¹ Le modèle de l'État stratège repose sur plusieurs stratégies : Séparer les fonctions stratégiques de pilotage, de conception et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre ; Renforcer les capacités de prévision, de coordination et de pilotage des exécutifs et des administrations centrales ; Rationaliser et contractualiser les relations entre administrations centrales ; services territoriaux de l'État, agences, en définissant clairement des responsabilités ; Gérer les ressources humaines de manière plus déconcentrée, plus individualisée et avec des incitations monétaires liées à la performance ; Développer des systèmes de « gouvernement à distance » : contrôle de gestion, indicateurs de performance, redevabilité ; Rendre explicite, formelle et quantifiable la mesure des résultats et des performances pour rendre des comptes.

Cette recomposition du rôle de l'État dans les territoires (Bezès et Le Lidec, 2010) et sa capacité à impulser des dynamiques, à devenir prescripteur, et non plus animateur ou producteur des politiques urbaines (Donzelot et Estèbe, 1994), serviront de trame de lecture pour cette partie à partir notamment de la perception et de la position des acteurs locaux, dans une perspective d'État vu d'en bas (Payre et Pollet, 2013). La diffusion des principes du New Public Management entre en effet directement en contradiction avec l'indiscutable montée en puissance du pouvoir urbain et métropolitain en France au cours des deux dernières décennies. Ainsi comment les collectivités s'adaptent-elles à ce processus ? Les contributions rassemblées dans cette partie permettront ainsi de revenir sur la recomposition des politiques urbaines sous l'effet de l'évolution de l'État vers des formes de « gouvernement à distance » et vers une posture d'État stratège.

Depuis les années 1990, la transversalité et le partenariat sont devenus les maîtres mots d'une action publique et collective urbaine multi-niveaux et transversale, davantage territorialisée et coproduite avec l'ensemble des acteurs d'un territoire. Si la volonté de transformer l'action publique par la territorialisation a été un souci des élites modernisatrices dès les années 1960, le passage d'un territoire - objet de l'action publique urbaine - à un territoire - ressources et acteurs, ou tout du moins stock de ressources territoriales dans lequel puisent les acteurs locaux - s'est concrétisé avec le passage du plan au projet (Pinson, 2009). Aujourd'hui, la territorialisation de l'action collective urbaine semble ne plus faire aucun doute tant pour les scientifiques que pour les professionnels de l'urbain, alors même que l'État semble faire un retour à l'échelle locale selon des modalités renouvelées.

Parallèlement, de nouveaux modèles d'action publique ont fait leur apparition. On peut penser à l'introduction du « New Public Management », comme modèle de gestion au sein des administrations qui a bouleversé les rapports de force, la prise de décision et le modèle technocratique (Barrier, Pillon, Quéré, 2015). Notre objectif est donc d'interroger les réalités de cette recentralisation, et les redistributions qui en découlent à travers la redéfinition des règles du jeu aux différentes échelles territoriales : dans quelle mesure ces nouvelles formes de pilotage de l'action publique induisent-elles de

profondes modifications des politiques qui affectent la ville et l'urbain ? Par le biais de cette mise en concurrence, certaines thématiques (environnement, social, économie, etc.) sont-elles privilégiées ou au contraire écartées, et à quelles échelles ?

Ces évolutions dans la conduite des politiques urbaines montrent bien une transformation des modes de gouvernement des territoires qui reconfigure les relations asymétriques entre le centre et les périphéries. Elle renvoie au passage d'une logique de gouvernement, plutôt hiérarchique et verticale, à une logique de gouvernance, censée être plus ouverte et horizontale en associant différents acteurs (Le Galès, 1995) et favorisant les interactions entre le public et le privé. Le contexte de décentralisation et la montée en puissance du rôle des acteurs privés (Lorrain, 2001) renforcent également les procédures de contractualisation entre les participants à l'action publique urbaine (Gaudin, 2007) et la mise en œuvre d'instruments d'action publique visant à définir des objectifs partagés et des stratégies d'action communes (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014).

En effet, depuis l'Acte II de la décentralisation (2002-2004), la mise en place de schémas territoriaux (Gardon, 2015) offre un cadre inédit de composition à l'échelle locale (région, département, structures intercommunales, villes) d'un espace de définition, de réflexion de champ d'action publique jusque-là peu structuré par les collectivités locales (développement économique ; développement durable ; enseignement supérieur et recherche, culture). Surtout cette mise en place s'appuie sur une logique de proximité territoriale inédite dans un contexte plutôt marqué alors par la centralisation de ces politiques au niveau des services étatiques.

Dans ce contexte, cette partie ambitionne de questionner les modalités de cette recentralisation ambiguë des rapports villes/État. Plusieurs questionnements émergent autour de quatre points principaux :

1 - Cette restructuration touche-t-elle tous les domaines d'action publique : Assiste-t-on à une recentralisation généralisée ou bien circonscrite à quelques enjeux disposant d'une visibilité forte (climat, rénovation urbaine, etc.) ?

2 - Les impacts sur les acteurs locaux et les territoires : Comment les acteurs locaux (élu, techniciens, services déconcentrés) s'adaptent à ces nouvelles règles du jeu ? Voit-on émerger des formes de gouvernement à distance susceptibles de réduire l'autonomie des villes ? Cela pose la question de la place, du rôle voire de la domination des

métropoles sur les autres territoires, et inversement cela pose également la question de l'autonomie, des pouvoirs et des capacités des territoires ruraux ou périurbains à se faire une place ou à se faire entendre, à porter des projets de territoires qui font sens et qui « existent » à côté des grands enjeux métropolitains, à côté des ambitions portées par les projets européens.

3 - Le pilotage de l'action publique dans un contexte de restructuration et de fortes contraintes économiques : Comment ces nouvelles modalités d'action s'articulent avec d'autres formes de pilotage plus classiques (incitation, mobilisation, imposition hiérarchique, etc.) ? Dans quelle mesure ces logiques sont-elles renforcées par la crise des finances publiques et les politiques d'austérité qui caractérisent les sociétés européennes ? Quels sont les impacts sur les territoires, le renforcement des inégalités, la spatialisation de ces inégalités et les phénomènes de ségrégation que cela peut entraîner ainsi que les conséquences sur les relations entre les groupes sociaux présents sur les territoires ?

4 - La redéfinition des pouvoirs locaux, notamment urbains : Une attention particulière sera portée aux dispositifs de labellisation et aux politiques de marketing territorial en interrogeant les effets de ces nouveaux dispositifs sur l'organisation des pouvoirs urbains.

Dans un premier chapitre, Renaud Epstein revient sur la définition et les logiques de développement des phénomènes d'agencification qui conduit à une transformation de nombreux secteurs d'action publique et à un bouleversement des relations entre État et territoires. Il insiste notamment sur le processus de recomposition de l'administration centrale et de décomposition des services déconcentrés (démolition / reconstruction de l'État), qui fait suite à de nombreuses réformes (LOLF, Acte II de la décentralisation, RGPP) et qui conduit à une « résidualisation des services de l'État ».

Dans un deuxième chapitre, Emmanuel Martinais nous montre comment l'État a tenté de restructurer ses services et de modifier ses missions à la suite notamment de la RéATE (Bezès et Le Lidec, 2010). Il prend l'exemple des réformes qui ont affecté le ministère de l'environnement et notamment ses services déconcentrés (Lascoumes et

al., 2014). Il souligne une inflexion sensible de modèle d'organisation politico-administratif d'inspiration jacobine, avec d'une part une recomposition et une affirmation des échelons administratifs régionaux et d'autre part des formes inédites de différenciation dans l'organisation des services de l'État au niveau local.

Enfin, Camille Allé revient dans sa contribution sur l'histoire et les évolutions récentes de la fiscalité locale en France. Si on peut faire le constat d'une perte d'autonomie et de pouvoir fiscal local qui irait dans le sens d'une recentralisation de la fiscalité, elle met en avant l'accès différencié au centre des représentants des collectivités pour expliquer l'existence d'un jeu de redistribution fiscale à somme non nulle. Dans un contexte de restriction budgétaire, qui conduit à la mise en place de dispositifs contraignant les transferts de l'État vers les collectivités locales, elle nous montre qu'il y a bien des territoires gagnants et d'autres qui sont perdants. Ces nouveaux instruments ont permis cette recentralisation fiscale, qui ne signifie par forcément un retour de l'État, dans un contexte où les collectivités se trouvent de plus en concurrence pour l'accès aux ressources.

CHAPITRE 1

**PROCESSUS
D'AGENCIFICATION
ET RECOMPOSITIONS
TERRITORIALES**

Renaud Epstein



Agence
nationale
de l'habitat

Anah

Si l'on considère les transformations de l'action publique d'un point de vue organisationnel, la multiplication des agences nationales constitue une des évolutions majeures de ces dernières années. Après avoir défini ce qu'est une agence, on s'attachera dans la présente contribution à analyser les moteurs du processus d'agencification à l'œuvre, puis à explorer ses effets sur la conduite des politiques publiques.

L'agence, un objet administratif mal identifié

La notion d'agence n'existe pas en droit administratif français. Sous cette dénomination, coexistent des structures aux statuts juridiques divers : groupements d'intérêt public (ex. Agence du service civique), établissements publics à caractère administratif (ex. Agence nationale de la recherche) ou à caractère industriel et commercial (ex. Agence nationale pour la rénovation urbaine), autorités administratives indépendantes (ex. Agence française de lutte contre le dopage), et même des services administratifs (ex. Agence du numérique).

Ce flou a conduit le Conseil d'État à s'engager dans une démarche de clarification doctrinale, en consacrant à cette forme organisationnelle son étude annuelle pour 2012²², dans laquelle la haute juridiction administrative propose la définition suivante de l'agence : « *un organisme autonome exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale* ». La même année, l'Inspection des finances a remis au Premier ministre un rapport sur les agences de l'État, catégorie dans laquelle elle réunit « *toutes les entités, dotées ou non de la personnalité morale (...) respectant les deux critères suivants : elles exercent des missions de service public non marchand ; un faisceau d'indices indique qu'elles sont contrôlées par l'État* » (Wahl, 2012).

Pour avoir une définition plus précise, assortie de critères véritablement distinctifs, il faut se détourner de la production administrative française et considérer les travaux scientifiques internationaux. L'agence peut alors être définie comme une organisation

22 Conseil d'État (2012) *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Paris : la Documentation Française.

publique dont les statuts sont définis par voie législative ou réglementaire ; désagrégée fonctionnellement de l'appareil administratif du ministère dont il dépend ; bénéficiant d'un degré d'autonomie dont ne jouit pas l'administration ; statutairement dépendante d'un ministère qui peut peser sur ses budgets et ses objectifs (Pollitt *et al.*, 2004).

Diffusion : « agency fever »

Si nouveauté il y a en la matière, elle tient moins à l'existence d'agences qu'au processus d'agencification accéléré de l'appareil d'État. La présence d'agences dans le paysage administratif français est ancienne (à titre d'exemple, l'Agence nationale pour l'emploi a été créée en 1967), mais leur multiplication au cours des deux dernières décennies transforme ce paysage. Les deux rapports du Conseil d'État et de l'Inspection générale des finances divergent quant à l'évaluation du poids des agences²³ mais ils dressent un même constat de foisonnement d'agences nationales, de hausse continue de leurs budgets et de leurs effectifs d'autant plus notable que cette hausse s'inscrit dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires pesant sur les administrations.

L'agencification, entendue comme le transfert d'activités de régulation, d'allocation budgétaire ou de prestation de services assurées par des administrations bureaucratiques vers des agences autonomes, n'est pas un phénomène propre à la France. De nombreux pays occidentaux ont engagé des politiques d'agencification au cours des dernières décennies, à la suite de la Grande-Bretagne où le programme Next Step a fait passer le nombre d'agences de 26 à 164 entre 1986 et 1998, lesquelles regroupent désormais plus de 80% des agents de l'État. La « fièvre des agences » a depuis touché tous les continents (Pollitt *et al.*, 2004). Des Pays-Bas à la Nouvelle-Zélande, en passant par les USA, le Japon, la Tanzanie ou la Jamaïque, c'est une véritable pandémie inter-

23 Le premier en dénombre 103, employant 145 000 équivalents temps plein et le second 1244 pour 400 000 emplois, ces différences s'expliquant par les critères retenus pour définir une agence.

nationale qui s'observe, dont la propagation a été stimulée par les puissants vecteurs que sont l'OCDE, le FMI, la Banque Mondiale et quelques grands cabinets de conseil internationaux. L'agence constitue en effet le format organisationnel privilégié des réformes néomanagériales promues par ces opérateurs, qui parent ces entités autonomes désagrégées de l'administration de vertus multiples. Les agences introduiraient de la souplesse dans l'action publique, amélioreraient son efficacité et sa transparence, favoriseraient la construction d'une expertise distincte de celle des administrations, réduiraient l'interventionnisme des responsables politiques en les incitant à se focaliser sur les enjeux majeurs (big policy issues), et permettraient aux administrations de se repositionner sur des missions stratégiques de conception, de pilotage et d'évaluation plutôt que sur les tâches de gestion.

Ces postulats néomanagériaux résistent pourtant à l'analyse empirique. Les rapports du Conseil d'État, de l'Inspection des finances le soulignent : l'agencification, qui s'opère en France au coup par coup dans une logique d'affichage politique ou de soustraction aux contrôles plutôt qu'en fonction d'une stratégie globale de réforme administrative, pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. La fragmentation de l'appareil d'État qui en résulte est à l'origine de nombreux doublons et source de coûts de coordination supérieurs à ceux des administrations intégrées. L'autonomie des agences a pour corollaire non seulement un déficit de contrôle mais aussi des difficultés de pilotage des politiques publiques par les administrations supposées exercer la tutelle sur les agences mais ne disposant pas des instruments nécessaires pour le faire. Enfin, la combinaison de la fragmentation et de l'autonomie rend difficile l'intégration transversale des politiques de l'État. Ces critiques formulées par les plus grands corps de l'administration française²⁴ ont semblé être entendues. A l'occasion de ses vœux aux corps constitués pour l'année 2014, le Président de la République a ainsi critiqué un État dont « l'organisation apparaît de plus en plus mystérieuse, avec ses agences, ses opérateurs, ses au-

24 Les critiques formulées par le Conseil d'État et l'Inspection des Finances se retrouvent dans plusieurs rapports de la Cour des Comptes, notamment celui que les magistrats financiers ont consacré au financement de la Sécurité sociale en 2000 et à la gestion des crédits de la politique de la ville en 2007.

torités ». Il convient néanmoins de souligner qu'en dépit de ces critiques, les créations d'agences se sont prolongées au fil du quinquennat de François Hollande : Agence France entrepreneur, Agence Française pour la biodiversité, Agence Française Anticorruption...

Agencification et gouvernement à distance

Quels sont les effets de cette agencification sur les modalités de pilotage et les contenus des politiques publiques ? Il est difficile de répondre de façon univoque à cette question, tant les agences sont diverses. Au-delà de leur nature juridique et du degré d'autonomie qui en découle, de leur taille et de leur budget très variables, cette diversité se retrouve dans les missions qui leur sont confiées. Elles peuvent être chargées de produire et/ou distribuer des biens et des services, de réguler des domaines d'activités, ou d'allouer des ressources. Les effets de l'agencification varient donc en fonction des secteurs et des agences considérés.

En partant du cas de l'Agence nationale de rénovation urbaine, il nous paraît néanmoins possible de proposer des hypothèses générales quant aux effets de l'agencification sur les modalités d'intervention de l'État dans les territoires (Epstein, 2013). L'examen de cette agence chargée du pilotage du programme national de rénovation urbaine permet en effet d'articuler analytiquement deux niveaux de transformation de l'action publique qui sont trop souvent considérées de façon disjointe : les recompositions de l'appareil administratif de l'État à l'échelon central d'une part, les évolutions institutionnelles de la gouvernance territoriale, combinant décomposition des services déconcentrés et montée en puissance des collectivités d'autre part. Ces deux dynamiques résultant de la LOLF, de la RGPP et de l'approfondissement de la décentralisation ont mis fin à un régime de cogestion contractuelle des politiques territoriales, entre collectivités et services déconcentrés de l'État. La remontée des budgets auparavant gérés par ces derniers vers les caisses d'une agence nationale et le recours par cette dernière à l'instrument de l'appel à projet pour les allouer aux territoires change radicalement la donne. Elle institue une forme de mise en concurrence des territoires pour l'accès aux ressources nationales, qui permet au pouvoir central de peser directement

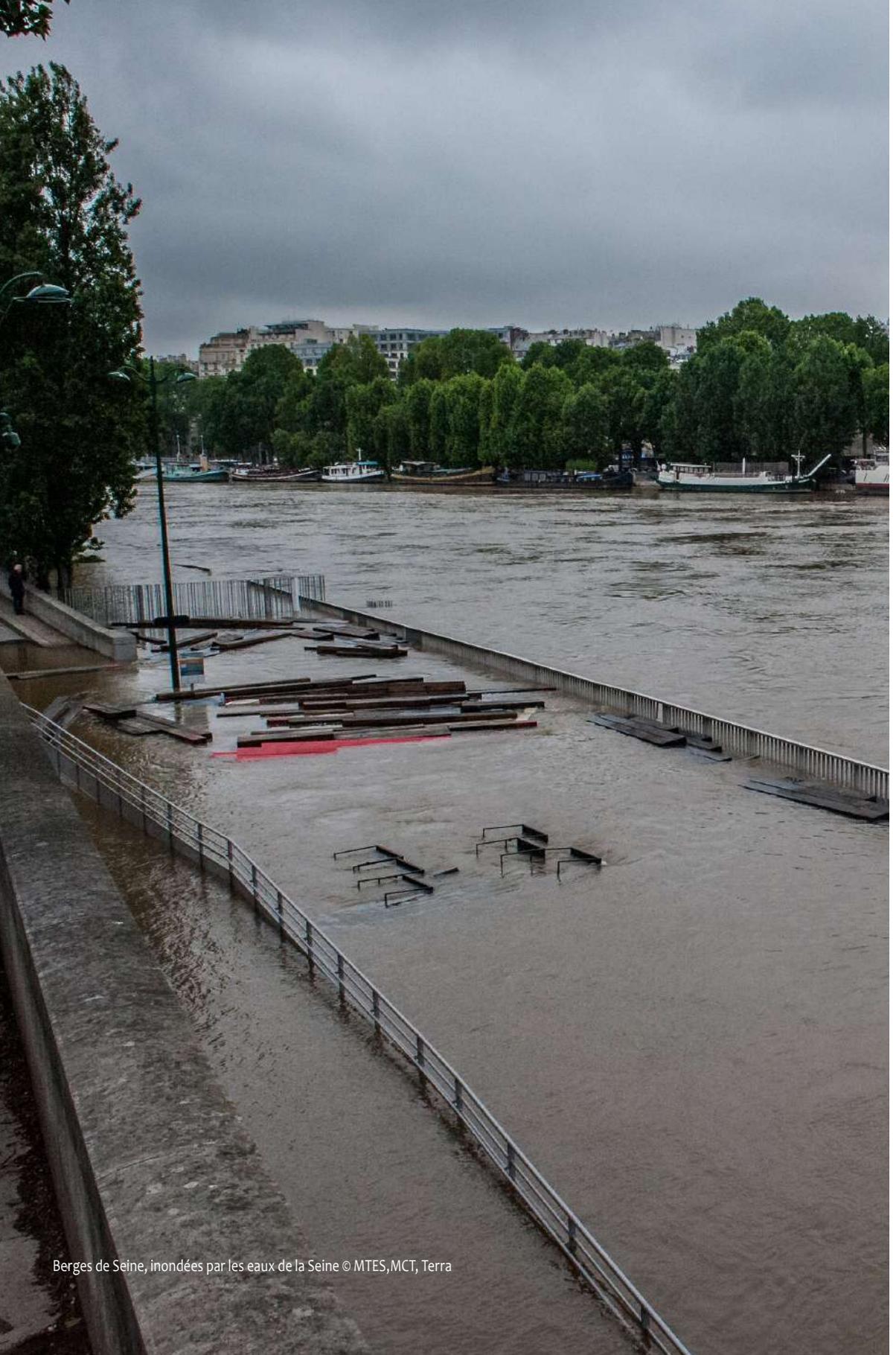
sur les projets locaux en court-circuitant l'État local. La mise en œuvre locale du programme national ne procède plus de négociations horizontales mais d'une déclinaison verticale, d'autant plus efficace qu'elle n'est pas imposée hiérarchiquement mais résulte de la libre conformation des acteurs locaux. Le régime concurrentiel institué par l'agence nationale les place en effet devant une alternative simple : proposer un projet répondant fidèlement aux attentes de l'agence ou prendre le risque de se voir privé de l'accès aux budgets nationaux.

L'agencification, parce qu'elle organise la désintégration verticale des administrations françaises, contribue à la fois au retrait de l'État de la cogestion territoriale et à la restauration de ses capacités d'orientation des politiques territoriales. Ce double mouvement, que l'on a résumé dans la figure du gouvernement à distance, dépasse le seul cas de la rénovation urbaine. On le retrouve, suivant des modalités variables, des politiques de recherche et de l'enseignement supérieur à celles de la ville durable, en passant par les politiques d'innovation et les différents volets du Programme d'investissements d'avenir. L'agencification ne peut donc être seulement analysée, comme le font les juristes, sous l'angle du démembrement de l'État. Elle doit aussi voire surtout être considérée comme un levier permettant à cet État de retrouver des capacités d'orientation des politiques dont il n'assure plus, en direct, la mise en œuvre.

CHAPITRE 2

QUE FAIT LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT À L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ? L'EXEMPLE DE L'ENVIRONNEMENT

Emmanuel Martinais



Berges de Seine, inondées par les eaux de la Seine © MTES, MCT, Terra

Ces dix dernières années, les gouvernements français n'ont cessé d'intervenir sur les structures administratives de l'État par le biais notamment des fusions ministérielles (Bezès et al, 2016). Les travaux scientifiques qui ont pris ces réformes pour objet se sont intéressés à leurs conditions de production et à leur mise en œuvre. Certains ont aussi cherché à analyser les effets induits sur les relations verticales entre administrations centrales, directions régionales et départementales (Aust, et al., 2013). Pour le moment, la question des conséquences sur les relations horizontales entre les services étatiques ainsi réformés et les territoires a en revanche été laissée de côté. Que fait la restructuration de l'État à l'action publique locale ? Nous suggérons ici quelques éléments de réponse à partir du cas particulier de l'environnement et d'observations réalisées ces dernières années dans plusieurs domaines d'activités relevant de ce domaine ministériel.

La restructuration de l'État environnemental dans le souci de lui-même

Dans sa configuration actuelle, l'État environnemental résulte de la fusion des administrations de l'écologie, de l'équipement et de la partie énergie de l'industrie. Initié au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy, ce vaste plan de restructuration administratif a débuté par le rapprochement des services centraux des trois ministères concernés (2007-2008). Il s'est poursuivi par le regroupement de leurs échelons régionaux (DIREN, DRE et DRIRE) pour former des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Dans le même temps, les directions départementales de l'équipement (DDE) ont fusionné avec leurs homologues de l'agriculture et de la forêt (DDAF) pour être intégrées dans des directions départementales des territoires placées sous l'autorité territoriale des préfets de département (2009-2010). Résultant pour une large part de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) symboliques de la présidence Sarkozy, cette nouvelle organisation de l'État environnemental a été en partie revue pendant le quinquennat Hollande avec le regroupement géographique d'une partie des DREAL métropolitaines pour coller au redécoupage des régions voté en 2015. Cette dernière phase de restructuration n'a cependant pas modifié le périmètre du nouveau ministère

de l'environnement qui couvre toujours une grosse vingtaine de secteurs : qualité de l'air, bâtiment et construction, urbanisme, logement, préservation de la biodiversité, sites et paysages, climat, déchets, eau, économie verte, énergie, protection du littoral, pêche, risques naturels, risques technologiques, santé environnementale, aviation civile, transports (ferroviaire, maritime, fluvial et routier), contrôle des véhicules.

Menée successivement aux trois échelons administratifs (central, régional, départemental), la restructuration de l'État environnemental est la conjonction de deux ambitions principales. La première, commune à l'ensemble des fusions ministérielles menées ces dix dernières années, est clairement économique : mutualiser des services et des fonctions supports pour réduire les effectifs et les budgets de fonctionnement. Car en dépit d'intitulés se référant explicitement aux contenus des interventions étatiques, la RGPP (Dreyfus, 2010) et la modernisation de l'action publique (MAP) qui lui a succédé ne se présentent pas vraiment comme des « revues de programmes » qui conduisent à interroger les rôles et missions des administrations, mais plutôt à repenser leur organisation pour réaliser des économies d'échelle. La seconde ambition, qui vaut particulièrement dans le cas du ministère de l'environnement, est de renforcer les performances de l'administration en affaiblissant les concurrences interministérielles. En rapprochant deux structures bureaucratiques portant des enjeux de développement (équipement et industrie) avec une troisième plutôt animée par les logiques contraires de protection, l'objectif est de neutraliser les conflits interétatiques en obligeant les trois entités à coopérer et à parler d'une seule voie sur tous les sujets qui les opposent (par exemple, l'implantation d'une infrastructure de transport ou d'un établissement industriel à proximité d'une zone naturelle sensible). Les fusions réalisées aux trois niveaux valorisent ainsi la transversalité et les synergies entre les entités qu'elles rassemblent, conduisant dans certains cas à la création de services mélangés associant des agents des différentes origines (Lascoumes et al., 2014).

Ainsi restructuré, l'État environnemental repose finalement sur une organisation largement renouvelée par rapport à la situation antérieure. Au niveau central, cinq grandes directions générales thématiques intègrent de façon plus ou moins transversale les différents secteurs évoqués plus haut tandis qu'au niveau local, une dissociation s'opère entre l'échelon régional, structuré selon le périmètre ministériel (logique

verticale), et l'échelon départemental qui est à l'inverse fortement interministérialisé suite au regroupement des DDE et DDAF dans le giron des préfetures de département (logique horizontale). La cartographie des relations fonctionnelles s'éloigne alors du schéma hiérarchique traditionnel : l'activité des services régionaux est toujours subordonnée aux services départementaux, mais le lien n'est plus direct du fait du rattachement de ces derniers aux préfets de département (Poupeau, 2013). Plus horizontale et moins hiérarchisée, cette organisation se révèle aussi plus conflictuelle, obligeant les quatre pôles concernés (préfet de région, préfets de département, DREAL et DDT) à investir dans d'importants moyens de coordination qui accèdent encore un peu plus l'idée d'un État qui se réforme surtout dans le « souci de lui-même » et pas vraiment dans celui de l'action publique qu'il développe avec ses partenaires locaux²⁵. Car si la restructuration engagée en 2007 se solde bien par une recomposition de l'État environnemental, celle-ci consiste surtout à le transformer dans son fonctionnement interne (être plus économe, plus efficace, mieux coordonné), beaucoup moins dans ses modes de faire et ses interventions dans les territoires.

Un État environnemental recomposé, mais pas fondamentalement transformé dans ses missions

Ces dix dernières années, les fusions successives se sont concrétisées par des rassemblements d'agents dans de nouveaux locaux, des organigrammes redessinés et des coordinations intra et interservices redéfinies, mais elles ont globalement laissé inchangées les structures métiers héritées des trois administrations d'origine. Le poids des corporatismes et des logiques professionnelles explique largement cette « résistance à la fusion » des différents secteurs constitutifs du nouveau ministère. Au niveau central comme aux échelons locaux, on observe que la juxtaposition des structures d'origine l'emporte toujours sur leur refonte dans de nouvelles formes organisationnelles. Ainsi

²⁵ Sur les réformes administratives comme expression du « souci de soi de l'État », voir Bezès, 2009.

l'actuelle direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) réunit-elle, mais sans vraiment les unir, les anciennes directions de l'urbanisme (équipement) et de la nature (écologie). De même, en DREAL et DDT, presque tous les services ont été constitués par simple glissement des blocs métiers issus des directions d'origine. Comme le résume un responsable de service, « *les gens n'ont pas changé de mission, juste de chapeau* ». Du point de vue des politiques publiques, la restructuration est donc globalement sans effet, les services chargés de les élaborer et de les mettre en œuvre étant préservés pour l'essentiel, dans leur organisation comme dans leur *modus operandi*. Le constat vaut en particulier pour les secteurs où les politiques s'exécutent par le biais d'une bureaucratie verticale reliant le centre au local, que la fusion a déplacée telle quelle dans la nouvelle organisation, sans changement dans les processus de prise de décision et les transmissions entre échelons. Un exemple significatif de cette permanence est donné par la prévention des risques technologiques qui s'exécute exactement dans les mêmes conditions, avant et après la restructuration ministérielle et la recomposition de l'administration territoriale.

La résistance des structures de mise en œuvre et de portage des politiques publiques n'est pas l'apanage de ce secteur lié au contrôle des établissements industriels. Elle se vérifie également dans la plupart des autres domaines : protection de la nature, logement, transports (y compris l'exploitation et l'entretien routiers qui conservent quand même 6 000 agents répartis dans 11 directions interdépartementales). Même les missions qui ont été systématiquement regroupées entre elles (comme l'énergie et le climat) sont assez peu transformées au bout du compte. Souvent, la proximité des équipes n'entraîne que des collaborations marginales, sans toucher le cœur de métier de chaque partie. Ce type de constat ressort particulièrement des services créés à partir des unités chargées du contrôle des transports terrestres (équipement) et de leurs homologues s'occupant du contrôle des véhicules (industrie), comme des services mêlant risques naturels (équipement) et risques technologiques (écologie). Dans toutes ses configurations, l'État environnemental reproduit donc largement les modes de faire des différentes parties dont il a hérité, sans véritable changement par rapport à la situation antérieure. Cette stabilité concerne la nature des missions, la façon dont elles sont exécutées, mais aussi les réseaux relationnels qu'elles engagent, c'est-à-dire les « clien-

tèles » locales (associations environnementales, entreprises, collectivités locales, etc.) avec lesquelles les agents ministériels continuent de travailler à peu près comme avant.

La stabilité de l'État environnemental dans ses interventions

La plupart des travaux sur les transformations de l'action publique en France convergent pour souligner la perte de centralité de l'État sous l'effet combiné des processus d'eupéanisation et de décentralisation d'une part, de la concurrence accrue des acteurs privés dans un contexte d'hégémonie croissante des logiques de marché d'autre part. Désormais bien installée, cette double dynamique se solderait par la disparition progressive de l'État interventionniste d'antan et son remplacement par un État plus régulateur privilégiant les instruments du gouvernement à distance (standards, labels, appels à projets, contrats, etc.), en passant de moins en moins par l'intermédiaire de services déconcentrés en voie de résidualisation (Epstein, 2010/2). Des recherches récentes dévoilent ainsi un État « en recul », qui se retire de la cogestion des territoires, mais augmente dans le même temps ses capacités de cadrage et de contrôle sur la mise en œuvre de ses politiques via des dispositifs d'encadrement financier, de mise en concurrence et de promotion de « bonnes pratiques » (Béal et al., 2015).

Lorsqu'on la confronte au cas particulier de l'État environnemental issu des vagues de fusions administratives qui se sont succédé ces dix dernières années, cette grille de lecture apparaît d'emblée trop restrictive. Car s'il existe bien des points de convergence entre les multiples figures d'État agglomérées dans le nouvel ensemble ministériel et le modèle de l'État recentralisé gouvernant à distance, la comparaison permet aussi d'identifier des écarts importants. S'agissant par exemple de son implantation dans les territoires, on constate bien des effets de résidualisation aux échelons départementaux et infra départementaux (suite notamment à la disparition des anciennes subdivisions de l'équipement), mais ceux-ci sont ciblés sur quelques politiques auxquelles le nouveau ministère a fini par renoncer (l'ADS et l'ATESAT en l'occurrence) et s'accompagnent en pratique de redéploiements au niveau régional. Et si certains secteurs d'intervention pâtissent au final de ces transferts (l'aménagement par exemple), dans

l'ensemble c'est plutôt le *statu quo* qui domine. On ne peut donc pas vraiment parler de retrait ou de recul de l'État en général, d'autant que dans le même temps certains secteurs témoignent d'une dynamique inverse en bénéficiant de renforts significatifs en région comme en département. C'est le cas par exemple de l'autorité environnementale qui a largement profité de la création du nouveau ministère pour prospérer en termes de volume d'activité, d'unités dédiées dans les organigrammes et d'effectifs déconcentrés (Bonnaud et al., 2014). Quant aux modalités du gouvernement à distance, si elles s'accordent plutôt bien avec certaines politiques très centralisées (éco-quartier, territoires à énergie positive, agenda 21, rénovation urbaine, etc.), elles ne s'ajustent pas du tout à un certain nombre d'autres qui conservent un fort degré de territorialité et d'opérationnalité. On pense en particulier à la maîtrise d'ouvrage routière, qui n'a pas encore complètement disparue, où à toutes les politiques de prévention des risques et de préservation du cadre de vie pour lesquelles l'État environnemental gouverne plus que jamais dans les territoires, au plus près de ses partenaires d'action publique (Martinais, 2016).

Pour conclure, on peut dire que ces quelques observations invitent à penser que la restructuration de l'État environnemental s'opère sur un registre « continuiste » qui tend plus à préserver qu'à modifier ses modes de faire traditionnels²⁶. Son organisation générale est repensée, ses fonctionnements internes sont en partie redéfinis, mais ses modalités d'intervention dans les territoires ne sont pas remises en cause, ni dans leur diversité, ni dans leurs spécificités. Même si cela ne vaut pas pour toutes les figures dont il a hérité, l'État environnemental reste malgré tout emprunt de cette action publique à la française qui se caractérise par une forte technicisation des décisions, une conduite néo corporatiste des politiques publiques et la prédominance d'un type de relation entre État et collectivités territoriales marqué par la négociation, l'arrangement, le compromis plus que l'imposition.

26 Cette idée du « continuisme » est reprise d'un document rédigé au terme d'un séminaire du ministère de l'Équipement portant sur les transformations de l'action publique (Coutard et al. 2007).

CHAPITRE 3

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES EN FRANCE : UNE BRÈVE HISTOIRE DES GRANDES ÉVOLUTIONS DEPUIS 1958

Camille Allé



Fin 2009, la suppression de la taxe professionnelle, couplée à une réforme de la fiscalité locale, est adoptée en loi de finances pour 2010, alors que plusieurs gouvernements s'y étaient essayés sans succès. Quelques années plus tard, François Hollande annonce une baisse de la dotation globale de fonctionnement à partir de 2014. Principale dotation versée par l'État aux collectivités locales (communes, intercommunalités, départements, régions), cette dernière n'avait jamais diminué depuis sa création en 1979.

L'adoption de ces deux réformes, difficilement imaginable au début des années 2000, peut s'interpréter comme une évolution des rapports de force entre les différentes parties prenantes : les directions de l'administration centrale (direction générale des collectivités locales et direction du budget, notamment), les représentants des collectivités que sont les parlementaires (par le biais du cumul des mandats et par le mode d'élection des sénateurs), ainsi que les associations de collectivités, ou encore les contribuables et leurs représentants, en particulier les organisations patronales et professionnelles. Le contexte influe également sur les négociations et sur les choix qui l'emportent. Dans une économie plus ouverte, marquée par des interdépendances renforcées entre les pays européens, où la dette publique est valorisée sur les marchés financiers, l'État doit rendre des comptes. Davantage que par le passé, les finances publiques, toutes administrations confondues, occupent l'attention politique, économique et médiatique.

Cette contribution propose de replacer dans une perspective historique les changements récents en retraçant les principales transformations des finances publiques locales depuis les débuts de la Vème République.

L'investissement local encadré par l'État moteur de la croissance (des débuts de la Vème République au milieu des années 1970)

Des débuts de la V^{ème} République au milieu des années 1970, les relations financières État/collectivités suivent un modèle où l'investissement local sous contrôle de l'État est le moteur de la politique de modernisation et d'équipement d'après-guerre, orchestrée par le Commissariat général au Plan (Bernard, 1964 ; Gaïti, 1989 ; et Giully, 2012, p. 238). Pierre Lalumière rappelle quelques chiffres : « entre 1959 et 1970, elles [les dépenses

publiques locales] ont progressé en moyenne de 12,5% par an, plus vite que le PIB en valeur (10,7%) et que les dépenses de l'État (9,8%). De 1970 à 1976, le rythme d'augmentation est passé à 16% pour s'abaisser à 12-13% pour 1977 et 1978 » (Lalumière, 1983, p. 109). Dues en partie à l'augmentation des dépenses de fonctionnement habituelles (charges de personnel et charge de la dette), cette hausse résulte également du gros effort d'investissement réalisé par les collectivités. Les investissements locaux représentent 70% des investissements publics annuels, chiffre que l'on retrouve aujourd'hui. A terme, ces dépenses d'investissement génèrent des dépenses de fonctionnement pour faire fonctionner les équipements, les entretenir ou encore les mettre aux normes. Comme l'explique l'ancien sénateur Yves Fréville, « dans un système de subventions spécifiques où chaque ministère subventionne l'investissement local, les grands élus cumulards ont un accès direct aux bureaux parisiens suivant le modèle de Crozier et les ministères ont des moyens directs pour agir sur les collectivités²⁷ ». Enfin, le lien prêt-subvention, mis en place dans le cadre du 11^{ème} Plan en 1956, permet d'orienter les investissements selon les objectifs nationaux.

En matière de fiscalité locale, quelques transformations sont opérées, conséquences de réformes des impôts d'État et non d'un programme de réforme des impôts locaux. Il faut attendre les lois du 31 décembre 1973 et de 1975 pour que les « quatre vieilles », héritées de la Révolution, soient remplacées par la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Les collectivités votent le volume global des impôts, qui est ensuite réparti entre les quatre taxes directes locales par les services fiscaux suivant des critères de répartition hérités du passé.

27 Entretien avec Yves Fréville, 02 janvier 2014.

La libre administration des collectivités locales (de 1975 au début des années 1990)

Ce modèle de « libre administration des collectivités locales » se fonde sur un principe de responsabilisation et de redevabilité fiscale des élus face à leurs électeurs. Acté par les lois du 3 janvier 1979 et du 10 janvier 1980, il est mis en place avant l'adoption des lois de décentralisation de 1982 et 1983, dites lois Defferre²⁸. Sur le plan des transferts de l'État aux collectivités locales, la loi du 3 janvier 1979 remplace le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) par une dotation globale de fonctionnement (DGF), égale à un pourcentage de la TVA et qui promet d'être dynamique. La loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale²⁹ donne aux communes et départements le pouvoir de voter les taux sur les quatre taxes directes locales. En matière d'endettement, le lien prêt-subvention est progressivement abandonné pour laisser place à une globalisation des crédits (Guengant, 1988).

Les lois Defferre mettent œuvre une décentralisation politique et non financière. La plupart des dépenses transférées aux collectivités étaient déjà inscrites dans leurs budgets (aide sociale, transport scolaire, etc.). Ces dépenses étaient subventionnées largement par l'État. Pour responsabiliser les collectivités, les dotations et subventions fléchées sont remplacées par un mix d'impôts et de subventions globalisées. Finalement, on a transformé la manière de financer des dépenses déjà présentes dans les budgets locaux.

28 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

29 Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

Le partage de la contrainte budgétaire (du début des années 1990 à aujourd'hui)

Depuis la mise en place des principales taxes directes locales et de la dotation globale de fonctionnement, le système des finances locales s'est transformé essentiellement de manière incrémentale par accumulation de réformes à la marge (Guengant, 2017). Parmi ces dernières figurent les allègements de fiscalité locale (dégrèvement et exonérations) qui permettent de répondre aux revendications de groupes de contribuables, ou encore de réduire la charge fiscale payée par des contribuables aux revenus modestes. Ces allègements fiscaux constituant un manque à gagner pour les collectivités, ils donnent généralement lieu à des compensations versées par l'État. A moyen terme, cela se traduit par une reprise en charge croissante de la fiscalité locale par l'État qui devient de plus en plus problématique du fait de son dynamisme dans un contexte budgétaire tendu. Les collectivités voient progressivement évoluer leur panier de ressources : la part de la fiscalité directe, sur laquelle elles disposent d'une capacité de modulation à la hausse ou à la baisse, se réduit au profit des transferts de l'État qui augmentent. Comme l'ont montré plusieurs auteurs (Gilbert, 2001 ; Guengant, 2007 ; et Le Lidec, 2011), dans ce jeu de *blame avoidance*, chacun trouve son compte. L'État évite l'affrontement que produirait toute réforme d'ampleur en redistribuant les ressources entre collectivités et entre contribuables. Il peut néanmoins déployer des politiques fiscales qui répondent aux demandes de certains groupes de professionnels ou de ménages. Pour les collectivités et les élus locaux qui les gouvernent, à moyen terme, ces réformes incrémentales permettent de continuer à bénéficier de ressources dynamiques pour financer le coût de la décentralisation de compétences et pour conduire des politiques publiques qui n'existaient pas auparavant.

Le discours de la nécessité

A partir des années 1990, la nécessité de réduire le déficit et la dette de l'État est mise à l'agenda politique et médiatique dans un contexte caractérisé par la récession économique de 1992, la mise en place de critères de convergence après la signature du

Traité de Maastricht la même année et une dette publique croissante, de plus en plus valorisée sur les marchés financiers.

Le Premier Ministre, Alain Juppé, déclare par exemple que le redressement des finances publiques est « *la condition absolue à notre souveraineté nationale* » et cet effort « *implique la participation des collectivités*³⁰ ». Cette participation passe notamment par la création en 1996 d'un nouvel instrument, le pacte de stabilité³¹, qui indexe l'évolution de plusieurs dotations (dont la principale, la dotation globale de fonctionnement) sur l'inflation. Il vise à freiner la progression des dotations versées par l'État. Arrivant à son terme en 1998, le pacte est renégocié entre les parlementaires alliés à la direction générale des collectivités locales contre la direction du Budget pour obtenir des conditions plus avantageuses. La croissance économique redevient plus dynamique, la contrainte sur le budget public semble s'assouplir. Le gouvernement arbitre en faveur des collectivités qui obtiennent une indexation plus dynamique des dotations sur l'inflation majorée d'une part de la croissance.

Ce nouveau contrat est reconduit d'année en année jusqu'en 2007, avec des incertitudes croissantes et au prix de bras de fer répétés entre, d'un côté, les collectivités, les associations qui les représentent, les parlementaires et, de l'autre, le gouvernement. A partir de 2007, le nouveau « pacte » est moins avantageux pour les collectivités. Dès 2014, les concours de l'État aux collectivités diminuent, fait exceptionnel depuis la création de la dotation globale de fonctionnement en 1989.

Un changement de modèle ?

Différents indices laissent à penser qu'un changement de modèle s'opère depuis cette date dans la gestion budgétaire organisée par l'État ou du moins que les tendances qui émergent à partir des années 1990 se renforcent. Les mots d'ordre « performance »,

30 Projet d'allocation de M. Jean Arthuis, ministre de l'Economie et des Finances devant l'Institut de la décentralisation, 12 juin 1996, rédigé par Christophe Blanchard-Dignac, chef du bureau 5B, direction du Budget. Archives de la direction du Budget, PE 198/04-0014.

31 Loi de finances initiale pour 1996 (loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995).

« maîtrise des dépenses publiques », « partage de la contrainte budgétaire » jalonnent plusieurs rapports (Camdessus, 2004 ; Richard, 2006 ; et Pébereau, 2006) qui appellent à la « généralisation à l'ensemble de la sphère publique de la contrainte budgétaire et financière » (Camdessus, 2004, p. 133). Le rapport Richard rappelle que « les difficultés rencontrées par l'État sont aussi celles des collectivités, dans la mesure où celui-ci est – de manière croissante – leur premier financeur (...) » (Richard, 2006, p. 1). L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances en 2001 et sa mise en œuvre à partir de 2006 traduisent une inflexion dans la conception de l'action publique : les « fonctionnaires gestionnaires managers » (Calmette, 2006, p. 43 ; et Trosa, 2006, p. 57) se voient accorder plus de responsabilités dans un cadre contraint par des objectifs de performance à atteindre, dans une logique « *freer actors, more rules* » (Le Galès et Scott, 2008).

Dans une logique de partage de la contrainte budgétaire entre toutes les administrations publiques, la réforme de la taxe professionnelle votée en 2009 a, entre autres, pour effet de rompre le mécanisme qui conduisait l'État à financer une part croissante de la taxe professionnelle par le biais des compensations d'allègements fiscaux accordés aux entreprises. En revanche, cette réforme n'a pas été imposée unilatéralement par le gouvernement mais négociée entre le gouvernement, les administrations centrales, quelques parlementaires spécialistes de ces sujets ainsi que les associations de collectivités et les associations d'organisations professionnelles et patronales. En cela, le cas français, caractérisé par un poids fort des élus locaux au niveau national, se distingue du cas de la Grande-Bretagne (Hastings et al., 2015) ou encore de l'Espagne (Blöchliger et Vammalle, 2012), où les décisions sont imposées par l'État sans capacité pour les collectivités d'en ajuster les termes.

Emmanuel Dupont Responsable de la mission Stratégie de Recherche et d'Innovation au CGET*

Le sujet qu'on aborde ici, celui de la création des agences comme marqueur à la fois d'une évolution néo-managériale de l'action publique et d'une forme de retour de l'État central dans la gouvernance des territoires est un sujet complexe. Le point de vue que je vais exprimer ici ne concerne que la politique de la ville dans sa dimension sociale. Mais il a été pris en exemple et je m'autorise donc à y revenir, d'autant que j'ai travaillé plus de dix ans au sein des services de l'État puis en agence sur cette politique publique. Pour le dire de manière un peu expéditive, la « révolution néo-managériale » dans la politique de la ville et la mise en place d'un « gouvernement à distance », ne s'applique pas aux logiques de fonctionnement de cette politique. Depuis sa création, très progressivement, la politique de la ville n'a *jamais*

cessé de s'inscrire *toujours plus* profondément dans les politiques locales conduites par les collectivités. Par exemple, la programmation dans un contrat de ville reste une décision locale et les financements sont avant tout considérés par les communes ou les intercommunalités comme une enveloppe non affectée, utilisable à loisir. Seule exception, qui confirme cette règle tacite, les Programmes de Réussite Educative, dispositif véritablement national - conçu à partir d'expériences locales -, et pour lesquels il a justement fallu créer une ligne budgétaire spécifique pour en assurer le déploiement et éviter qu'ils ne disparaissent dans les programmations locales. En 2015, c'est ainsi près de la moitié des crédits programmés qui allait directement aux collectivités, le reste à des associations locales sur lesquelles l'État n'avait rien à dire. Combien de Préfectures se rendent encore aux comités de pilotage des contrats de Ville ? Et nul « pilotage à distance » n'est venu compenser ce retrait des services déconcentrés. Considérer une injonction ou une simple circulaire

(ou les fameux « kits d'évaluation » des contrats de ville ») comme un impératif étatique s'appliquant mécaniquement aux territoires ne correspond pas à la réalité observée. En effet, la politique de la ville n'a jamais fait l'objet d'un pilotage par indicateurs, de résultat ou d'impact, ni même de réalisation. Il n'existe pas vraiment d'indicateurs censés permettre à l'État central un pilotage à distance. Je n'en connais qu'un de véritablement mobilisé : le taux d'engagement des crédits, au plus tôt dans l'année.... Par ailleurs, les enveloppes sont attribuées aux départements et réparties entre les territoires sur le principe tacite de la reconduction : des variations peuvent être constatées mais jamais elles ne résultent d'une application néo-managériale du principe de performance : un projet a disparu ou un autre apparaît. A ce jour, il n'existe pas d'information fiable sur les co-financements, le montant global d'un Contrat de Ville reste opaque, sans parler de l'éternel débat concernant l'absence d'évaluation sérieuse de la politique de la ville... Bref,

il n'existe pas de pilotage managérial et néo-libéral de cette politique publique. De son côté comme le montrent ses rapports, l'Observatoire de la politique de la ville n'a jamais été pensé et positionné comme un instrument de pilotage., Dans ce contexte général, la création de l'Agence de la Cohésion Sociale n'a guère fait changer les choses : l'emprise administrative sur la politique de la ville était justement trop forte pour mettre en place un véritable suivi, l'accord entre les élus et les préfets pour maintenir le système en l'état trop puissant, pour que cette agence puisse reprendre en main cette politique. En résumé, la notion de gouvernement à distance ne semble pas pouvoir être appliquée au contrat de ville. La question à se poser serait plutôt : pourquoi cette notion trouve-t-elle dans certains travaux un écho positif ? Idéologiquement le volet social de la politique de la ville est tout sauf néo-libéral et son pilotage, à distance ou en proximité, ressort très strictement de cette même logique : c'est un mixte d'administration classique

et d'emprise politique locale. Le succès d'une critique du néo-libéralisme avec retour de l'État central, s'inscrit sur fond de déception eu égard aux objectifs initiaux de cette politique. En effet, sa lente mais certaine bureaucratisation depuis 20 ans est une évidence et chagrine tous ceux qui ont cru au « développement social des quartiers », aux premiers rangs desquels nombre de sociologues de la politique de la ville et banlieues. Par ailleurs, peut-être faudrait-il s'interroger aussi sur l'erreur que constituait probablement le développement social des quartiers ? Emprunter

le registre, finalement banal, de la dénonciation du néo-libéralisme et du retour de l'État central pour une politique sociale qui s'est lentement bureaucratisée en guichet local peinant à compenser les forces ségrégatives existantes (voire les renforçant notablement), n'ajoute rien à la compréhension de ce qui s'est passé.

*Commissariat général à l'Égalité des Territoires

Bibliographie

Allé C. (2017). *Les politiques des finances locales. Transformations des relations financières central/local en France (1979-2010)*, Thèse de doctorat, IEP de Paris.

Aust J., Crespy C., Epstein R. et Reigner H. (2013). « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, 90 (3) : p. 3-21.

Barrié J., Pillon J.-M. et Quéré O. (2015). « Les cadres intermédiaires de la fonction publique, Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 4 : p. 9-32.

Baruch M.-O. et Bezes P. (2006). « Introduction. Généalogies de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, 4 : p. 625-633.

Béal V., Epstein R. et Pinson, G. (2015). « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, 3 : p. 103-127.

Benamouzig D. et Besançon (2008). « Les agences, De nouvelles administrations publiques ? », in Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques, Vol. 1 : La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 283-307.

Bezès P. et Le Lidec P. (2016). « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 66 (3) : p.507-541.

Bezès P. (2005). « Le modèle de l'État-Stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 4 : p.431-450.

Bezès P. (2010). « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue françaises d'administration publique*, 136 (4) : p.775-802.

Bezès P. et Le Lidec P. (2010). « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, 136 (4) : p.919-942.

Bezès P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.

Blöchliger H. and Vammalle C. (2012). *Reforming Fiscal Federalism and Local Government*, OECD Publishing.

Bonnaud L. et Martinais E. (2014). « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique ? Le devenir de l'autorité environnementale après la création du ministère du développement durable », *Gouvernement et action publique*, 3 : p.105-125.

Cadiou S. (dir.) (2016). *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, Paris.

Cadiou S. (2009). *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Calmette J.-F. (2006). « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *Revue française d'administration publique*, 117 (1) : p.43.

Camdessus M. (2004). *Le sursaut - Vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La Documentation française.

Cole A., Guigner S. et Pasquier R. (dir.) (2001). *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Science Po.

Cole A. (2007). « La territorialisation de l'action publique au Royaume Uni », *Revue française d'administration publique*, 121-122 : p.131-144.

Coutard O., Guéranger D. et Poupeau F.-M. (2007). *Vers un modèle français d'État régulateur ? Une approche par les instruments d'action publique*, Marne-la-Vallée, EN-PC-LATTS.

Crozier M. et Thoenig J.-C. (1975). « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16 (1) : p.3-32.

Dahl R. (1971). *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin.

Debar A. (2011). *Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels*, Thèse de sociologie, Paris, Université Paris- Est.

Debar A. (2009). « La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'État : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens », *Revue française d'administration publique*, 132 (4) : p. 757-770.

Donzelot J. et Estèbe P. (1994). *L'État animateur*, Paris, Seuil.

Douillet A.-C. (2007). « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *Sciences de la société*, 71 : p. 67-88.

Douillet A.-C. et Faure A. (dir.) (2005). *L'action publique et la question territoriale*, PUG, Grenoble.

Dreyfus F. (2010). « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 136 (4) : p. 857-864.

Duran P. (2006). « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993 », *Revue Française d'administration publique*, 120 (4) : p. 757-776.

Duran P. et Thoenig J.-C. (1966). « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46 (4) : p. 580-623.

Epstein R. (2013). *La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

Epstein R. (2010). « Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néo-managériales de l'État français », *Working papers du Programme Villes & territoires*, Paris, Sciences Po, 2.

Epstein R. (2005). « Gouverner à distance, Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 319 : p. 96-111.

Gardon S. (2015). « Les politiques d'enseignement supérieur et de recherche : entre facteurs structurels, opportunités et volontarisme politique, Le cas de quatre régions françaises », *Annales de la recherche urbaine*, 109 : p.70-79.

Gaudin J.-P. (2007). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.

Gilbert G. (2001). « Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France. Tendances et perspectives », Québec.

Guengant A. (2007). « Décentralisation et fiscalité locale : quel bilan ? », *Diagnostic*, 4 : p. 71-79.

Guengant A. (1988). « Libéralisation du crédit et mutation du comportement d'endettement des collectivités locales », *Politiques et management public*, 6 (2) : p. 47-67.

Halpern C., Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.) (2014). *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po.

Hastings A., Bailey N., Gannon M., Besemer K. and Bramley G. (2015). « Coping with the Cuts? The Management of the Worst Financial Settlement in Living Memory », *Local Government Studies* : p. 1-21.

Jouve B. et Lefevre C. (2004). *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier.

Jouve B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.

Lalumière P. (1983). *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin.

Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Lascoumes P., Bonnaud L., Martinais E. et Le Bourhis J.-P. (2014). *Le développement durable, Une nouvelle affaire d'État*, Paris, Presses Universitaires de France.

Le Galès P. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 45 (1) : p. 57-95.

Le Galès P. (2014). « Gouvernance », in Bousaguet L., Jacquot S. et Ravinet R. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences-Po : p. 299-308.

Le Galès P. et Scott A. J. (2008). « Une révolution bureaucratique britannique ? : Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules » », *Revue française de sociologie*, 49 (2) : p. 301-330.

Le Galès G. (2003). *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presse de Sciences Po.

Le Lidec P. (2001). « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Bezes P. et Sinné A. (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 149-192.

Le Lidec P. (2007). « Le jeu du compromis, L'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue Française d'Administration Publique*, p. 121-122 : p. 111-130.

Le Lidec P. (2008). « La réforme des institutions locales », in Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques, Vol. 1 : La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de SciencesPo : p. 255-281.

Lorrain D. (2001). « De l'économie dirigée à la société régulée », in Pouchet A. (dir.), *Sociologie du travail, 40 ans après*, Paris, Elsevier : P. 125-144.

Martinais E. (2016). « L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise. La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique », *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, Toulouse, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, 04.

Payre R. et Pollet G. (2013). *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte.

Pebereau M. (2006). *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Paris, La Documentation française.

Pinson G. (2015). « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, 65 (2) : p. 483-516.

Pinson G. (2014). « Les maires et ses partenaires. Du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, 148 : p. 95-111.

Pollitt C., Talbot C., Caulfield J. and Smullen A. (2004). *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Poupeau F.-M. (2001). « (Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) », *Revue Française d'administration publique*, 139 (3) : p. 517-535.

Poupeau F.-M. (2013). « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, 2 : p. 249-277.

Richard P. (2006). *Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Paris, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Trosa S. (2006). « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : contrôle ou liberté ? », *Revue française d'administration publique*, 117 (1) : p. 57-68.

Vergriete P. (2013). *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, Thèse d'aménagement de l'espace, Université Paris Est.

Wahl T. (dir) (2012). *L'État et ses agences*, Rapport au Premier ministre, Inspection générale des finances.

PARTIE 3

**LA PRIVATISATION DES
INFRASTRUCTURES
URBAINES
EN QUESTION**



Introduction

par Ludovic Halbert, Maxime Huré, Nicolas Raimbault

L'intérêt scientifique pour les systèmes de production des espaces urbains connaît un regain dont témoigne la multiplication de recherches doctorales en France³². Nonobstant la diversité des cadres théoriques empruntés, ces travaux reflètent une inflexion de la recherche francophone relative à l'action publique urbaine.

Cette dernière fut renouvelée dans les années 1990 à l'occasion de la discussion de thèses nord-américaines portant sur les coalitions de croissance et les régimes urbains dépeints notamment par Logan et Molotch (1987) ou Stone (1989). Prenant en compte les effets de la décentralisation, de la construction européenne et du renouvellement démographique des principales agglomérations, la sociologie de l'action publique, à l'image des travaux de P. Le Galès, mit en exergue l'autonomie du politique à travers le renforcement du pouvoir des villes européennes (1995, 2003). Cette perspective néo-weberienne se traduit par un appel à entreprendre des travaux « d'économie politique sociologisée qui s'intéresse particulièrement aux formes d'interpénétration entre le marché, l'État ou les autorités locales, les groupes sociaux et les groupes d'intérêt » (Le Galès 1995, p. 78). Ceci inaugura des analyses des politiques publiques qui ont interrogé le « chantier de recherche de la gouvernance urbaine » à partir des interactions entre des acteurs aux intérêts pluriels et fragmentés, soulignant les processus de coordination interne et de représentation externe endossés par les gouvernements urbains (Pinson 2003). Ce faisant, ils ont progressivement enrichi la compréhension de l'applicabilité de la théorie des régimes urbains en France (Dormois, 2006) ou discuté les limites d'une lecture au seul filtre d'un urbanisme néolibéral (Pinson, Morel Journal, 2016). Ils ont également suscité en réaction un débat sur les propres limites à l'autonomie des

32 Voir Lacour C. (2015), *La ville en thèse*, rapport du PUCA.

gouvernements urbains à l'exemple d'Epstein qui rappelle le « pilotage à distance » exercé par l'État (2005). Ceci a également alimenté un intérêt croissant de la recherche urbaine pour les « acteurs de marchés » (Halpern et Pollard, 2013), poursuivant en cela une tradition d'analyse des systèmes de production des espaces et des services urbains (Lorrain, 2008).

Depuis le début des années 2010 cependant, des recherches opèrent une série de déplacements à l'analyse de l'action publique urbaine (cf. tableau 1). Portant l'ambition d'interroger la recomposition des pouvoirs urbains et leurs effets dans une perspective pluridisciplinaire, ces travaux mobilisent, aux côtés de la science politique et de la sociologie de l'action publique, des questionnements, outils et concepts provenant de la géographie urbaine, de l'aménagement et de l'urbanisme, de l'économie politique urbaine, ou encore de la sociologie économique. Dans une perspective cette fois plus substantielle, ils interrogent la transformation des sociétés à partir des mutations matérielles et sociales des espaces urbains. Ce faisant, ils s'intéressent aux organisations, institutions et processus participant à la production des espaces urbains dans ce qu'elle a de plus concret, à savoir la conception, la fabrication et la gestion dans le temps long d'éléments constituant l'environnement bâti urbain (comme de l'immobilier, des équipements, des réseaux ou des quartiers). Bien souvent attentifs à la dimension socio-technique de la production, une part importante de ces travaux alimente une réflexion sur l'économie politique des systèmes de production en questionnant les dynamiques urbaines non pas seulement en termes de coordination et de représentation d'intérêts mais à travers deux dimensions indissociables : la recomposition de leurs socio-spatialités (des formes architecturales et paysagères, des organisations spatiales) et les rapports de pouvoir et d'accumulation à l'occasion de leur production. Ceci nourrit *in fine* un projet scientifique d'inspiration souvent critique et qui éclaire les processus de (re) production des inégalités sociales et spatiales, et plus généralement l'extraction et la distribution de la richesse, en revisitant par exemple des notions comme celles de privatisation, de capitalisme urbain ou de ville néolibérale.

Tableau 1 : Du chantier de la gouvernance urbaine à l'économie politique des systèmes de production urbaine

	L'économie politique sociologisée	Une revisite
Intérêt commun	Une analyse des rapports de pouvoir dans l'action publique	
Objet	Le chantier de la gouvernance urbaine	La fabrique des espaces urbains et ses effets socio-spatiaux et socio-politiques
Approche	Processuelle	Processuelle & Substantielle
Activités observées	Coordination (interne) et représentation (externe)	Activités de production matérielle des espaces urbains
Acteurs	Des représentants d'intérêts	Des acteurs productifs
Champs disciplinaires	Science politique et sociologie de l'action publique	Pluridisciplinaire : sc. pol. et socio. de l'action publique, géographie, urbanisme, économie politique urbaine, sociologie économique, etc.
Rapports de pouvoir	Pluralisation des acteurs mais prédominance d'une lecture verticale (État vs. gouvernements locaux)	Horizontalisation Importance des processus d'extraction et distribution de richesse

C'est dans cette perspective que nous nous proposons d'analyser la production d'infrastructures constituant l'environnement urbain selon deux principaux questionnements. Tout d'abord, reconnaissant le rôle joué par les activités de production dans la pré-construction du peuplement (Chamboredon et Lemaire, 1970), nous interrogeons la recomposition des géographies urbaines, et en particulier la répartition des populations et de leurs activités. D'autre part, nous explorons les évolutions de l'exercice du pouvoir à l'occasion des politiques de développement urbain, notamment en retraçant le rôle des gouvernements locaux et des modalités de régulation des activités de production urbaine. C'est donc de cette façon que nous analysons les dynamiques de privatisation des infrastructures urbaines. Il ne s'agit pas ici de questionner une privatisation classique, de transformation d'un service public en service géré par les grandes entreprises. La question de la privatisation se pose de manière plus large (Barraud-Serfaty, 2011) : de nombreuses entreprises investissent des secteurs et des espaces clés ou encore contrôlent des données urbaines, ce qui représente des enjeux cruciaux en termes de régulation publique du développement urbain. En ce sens, ces acteurs privés participent d'une privatisation silencieuse de la ville.

Deux précautions sont utiles à ce stade. Premièrement, il ne s'agit pas de donner dans une lecture fétichiste des infrastructures. Systèmes sociotechniques de grande envergure qui sous-tendent le fonctionnement des sociétés urbaines et organisent des systèmes de gouvernance spécifiques (Coutard, 1999), on ne saurait pour autant les considérer comme des entités autonomes qui surdétermineraient implacablement les pratiques des acteurs urbains. Deuxièmement, on se gardera également d'en dépolitiser l'analyse. La production des infrastructures urbaines, tout comme la conception et la mise en œuvre des circuits de financement qui les sous-tendent font l'objet de rapports de force incessants et mêlant systématiquement des considérations macro-économiques et monétaires aux enjeux de développement urbain (Frétigny, 2015). L'État central est de ce point de vue une arène cruciale de ces affrontements : des administrations aux priorités différentes, des groupes d'acteurs publics ou privés aux intérêts distincts s'y mesurent afin d'orienter les ressources légales, réglementaires, fiscales et financières de ce dernier, tant ces dernières sont cruciales pour tout circuit de financement considéré. Mais c'est également dans la mise en œuvre ordinaire de ces infrastructures, qu'elles soient financières, logistiques ou de services urbains, que les rapports de domination entre différents acteurs de la production des espaces urbains

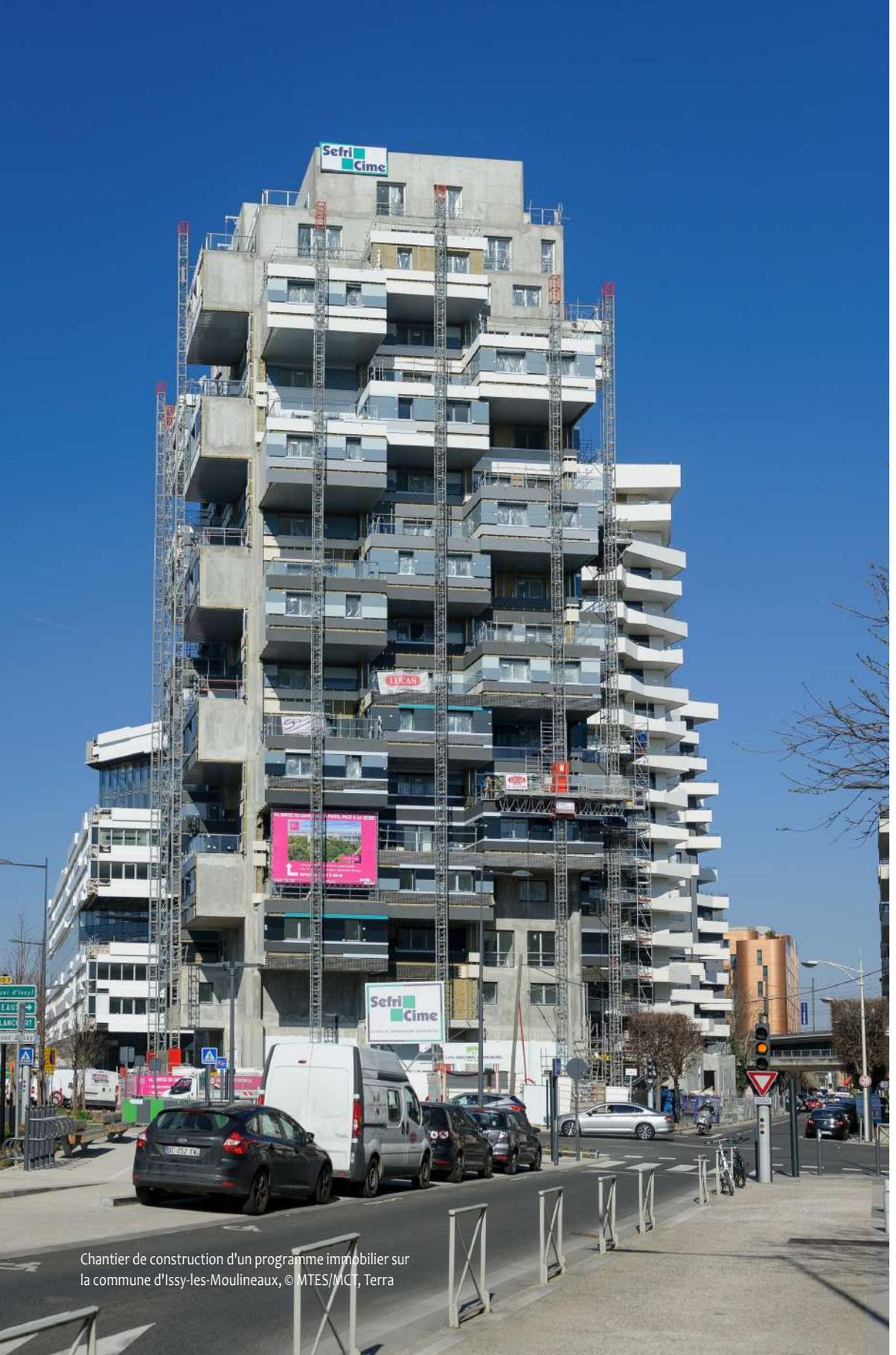
se forgent. Ceci est vrai au sein de chacun des circuits de financement et des filières de production des espaces et des équipements où la place des gouvernements urbains par exemple peut être alternativement confortée ou contestée selon la capacité de certains opérateurs à maîtriser les capitaux et à enrôler d'autres acteurs.

Plus précisément, nous explorons la production de trois types d'infrastructures urbaines. Poursuivant l'attention marxienne quant à la place des circuits de financement dans les dynamiques du capitalisme urbain (Harvey 1982), L. Halbert interroge dans une première section les rapports de pouvoir à l'occasion de la production de biens immobiliers locatifs. Observant que différents circuits de financement mobilisent une même épargne des ménages, il relie des travaux existants pour analyser comment de tels circuits constituent des infrastructures financières sous-tendant la production immobilière. Outre leurs effets socio-spatiaux différenciés (Halbert, 2018), la contribution souligne les processus par lesquels ces différentes infrastructures financières déterminent un ensemble d'opportunités et de contraintes pour les acteurs de la production urbaine qui les mobilisent (promoteurs, aménageurs, collectivités, État, bailleurs, établissements bancaires et financiers). Dans la seconde section, N. Raimbault approfondit cet argument à travers une analyse des recompositions spatiales, capitalistiques et politiques de l'immobilier logistique. Il montre comment la mutation spatiale à l'œuvre dans l'infrastructure logistique francilienne, en l'occurrence sa périurbanisation et sa concentration dans de vastes parcs spécialisés, reflète l'essor d'opérateurs privés globalisés et financiarisés. Ces derniers cumulent les fonctions de promotion et de gestion à long terme de parcs qui fonctionnent désormais comme des actifs de rendement sur les marchés financiers. La montée en puissance de ces opérateurs est expliquée par la faiblesse de la puissance publique locale et régionale qui conduit à leur confier les clés des politiques locales de développement économique et d'aménagement, débouchant sur des coalitions de croissance logistique enrôlant des gouvernements locaux. Dans une dernière section, M. Huré revisite ses travaux sur les infrastructures et services de mobilités partagées (2017) à la lueur de la concentration du secteur autour de grands groupes à marchés multinationaux et de la numérisation des services urbains. Il discute les tendances à une privatisation à la fois des espaces publics urbains et des données associées aux mobilités partagées, ce qui constitue un défi pour la régulation des pratiques de mobilités par les gouvernements urbains.

CHAPITRE 1

**INFRASTRUCTURES
FINANCIÈRES.
LES RAPPORTS DE
POUVOIR DANS
L'IMMOBILIER LOCATIF**

Ludovic Halbert



Chantier de construction d'un programme immobilier sur la commune d'Issy-les-Moulineaux, © MTES/MCT, Terra

Ce premier chapitre interroge les relations entre, d'un côté, des infrastructures urbaines constituées par l'immobilier locatif hébergeant des ménages et des activités économiques et, de l'autre, des infrastructures financières qui concourent à leur financement. Nous définissons ces infrastructures financières comme des systèmes socio-techniques de grande envergure qui collectent, transfèrent et distribuent des capitaux dans des éléments constituant l'environnement urbain bâti. Cette analyse s'inscrit ainsi dans un débat plus large portant sur la place des circuits de financement dans les dynamiques socio-spatiales et sociopolitiques des espaces urbains.

De telles infrastructures financières revêtent des traits observés pour d'autres types d'infrastructures (Edwards, 2003, Star, 1999). Peu visibles, elles apparaissent au grand jour en cas de crise (à l'image de la crise financière de 2008 et de ses effets sur le financement du logement) ou par les exclusions qu'elles engendrent (mal-logement, inégalités d'accès aux services urbains). D'autre part, et tout en étant susceptibles de recompositions, les infrastructures contribuent à la stabilisation des pratiques sociales, voire, pour les circuits de financement devenant dominants, à en assurer l'extension et à en marginaliser d'autres. Enfin, les infrastructures façonnent en retour ce qu'elles font circuler : aussi sûrement que l'agencement et la taille des tuyaux influent sur le débit de l'eau au robinet d'un usager, les infrastructures financières donnent formes aux capitaux disponibles. Pousser à son terme une telle approche socio-matérielle (cf. Hampikian, 2016) revient à privilégier l'observation des capitaux circulés, c'est-à-dire à les concevoir comme un matériau travaillé par et dans l'infrastructure financière en interaction avec les autres procès de production des espaces urbains. Au chercheur de qualifier la constitution générale de ce matériau, c'est-à-dire d'en définir au sens strict la texture, en recensant ses principales propriétés. Ainsi les capitaux distribués ont une volumétrie, qui s'exprime en unité de valeur monétaire et détermine le montant des financements possibles ; ils ont également un coût mesuré par exemple en taux de retour sur investissement, en durée d'engagement, et par un niveau de risque associé ; et, lorsqu'ils sont effectivement investis, une localisation, une forme urbaine concrète (un équipement, une infrastructure, un type de bien immobilier) et des usages et usagers. Voici pourquoi la même épargne privée des ménages peut revêtir une texture fort

différente selon l'infrastructure financière qui en assure sa circulation, comme nous l'illustrerons ici.

L'intérêt d'une telle analyse des infrastructures financières et des médiations socio-techniques qui contribuent à leur mise en œuvre est double pour les études urbaines. Premièrement, c'est en auscultant à la fois leur socio-génèse et leur fonctionnement en situation que l'on est en mesure d'éclairer un ensemble de caractéristiques *matérielles, sociales et politiques* de la répartition des populations et de leurs activités. Il en va ainsi des résultats matériels : les différents circuits de financement constituent autant de structures d'opportunités et de contraintes affectant les formes bâties ainsi que la localisation inter- et intra-urbaine des biens, immeubles et équipements produits. De la même manière, pour les effets sociaux, les usages des espaces, ainsi que les usagers qui y ont ou non accès, se comprennent également en regard des opportunités et contraintes associées aux différents circuits de financement. Enfin, ce sont ces dernières qui pèsent sur les outputs politiques liés à la production urbaine, et en particulier sur les modalités prises par les rapports entre groupes sociaux à l'occasion de la production de l'environnement bâti urbain, notamment en termes de distribution de la richesse par l'extraction de la rente urbaine. Deuxièmement, les infrastructures financières constituent des terrains propices pour interroger l'action publique urbaine et ses dynamiques. En explorant les différents circuits de financement de la production des espaces urbains, et en particulier leur rôle dans l'organisation des filières qui les mobilisent, l'on comprend mieux les configurations d'acteurs et rapports de pouvoir qui organisent cette production.

C'est ce second aspect qu'éclaire le présent chapitre en comparant quatre circuits de financement de l'investissement en immobilier locatif hébergeant des ménages ou des activités économiques en France métropolitaine. Pour cela, nous croisons des recherches récentes qui articulent les perspectives de la géographie urbaine, de la sociologie économique de la production de l'environnement bâti urbain, de l'économie politique urbaine et de la sociologie de l'action publique³³.

33 Nous nous appuyons principalement sur un ensemble d'opérations de recherche initiées depuis 2005 au Latts, incluant des travaux contractuels (PUCA, région Ile-de-France), des partenariats avec des acteurs des filières concernées (Caisse des Dépôts, IPD France, Reed-Midem), des recherches post-doctorales, doctorales et de niveau master. Outre l'auteur, ont notamment participé K. Attuyer, M. Bigorgne, C. Boisnier, P. Bouché, E. Decoster, A. Guironnet, N. Maisetti, V. Santilli, P. Vergriete, R. Yver.

L'hétérogénéité des circuits de financement de l'immobilier locatif

Les quatre circuits de financement analysés partagent une même ressource financière (l'épargne des ménages), un même rapport à l'espace urbain (la location immobilière) et une rémunération de l'épargne reposant pour tout ou partie sur l'exploitation de la rente foncière (loyers et plus-values à la cession des biens). Cependant, en analysant le chaînage des étapes constitutives de ces circuits, la présente section révèle quatre infrastructures financières différentes produisant chacune des capitaux à la texture spécifique et des structures d'opportunités et de contraintes propres.

Le premier circuit que nous qualifions de « l'immobilier locatif défiscalisé » (ou « circuit défiscalisé ») renvoie aux dispositifs d'incitations fiscales créées en 1986 et reconduits depuis (loi Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien, Scellier, Duflot, Pinel). Il s'agit d'un circuit désintermédié où l'épargne des ménages est directement investie dans des titres de propriété immobilière (un appartement par exemple). Les bénéfices immobiliers rémunérant les capitaux sont bonifiés par une exonération d'impôt accordée par le ministère de l'Économie et des Finances. Ce dispositif fiscal a catalysé la mise en place d'une infrastructure financière que des professionnels de la promotion immobilière et des groupes bancaires ont progressivement constitué en organisant de leur propre initiative la collecte de l'épargne auprès des ménages (Vergriete, 2013). Si elle est donc conditionnée par les critères fixés par les gouvernements centraux, la texture des capitaux est façonnée par les modalités retenues par les promoteurs et les établissements de crédit pour la mise en œuvre de ce dispositif fiscal public. Cette texture se caractérise par une volumétrie financière de faible taille (inférieure à 300 000 euros/an) reflétant la fragmentation de l'épargne des ménages et les plafonds fixés par le législateur, par une durée à moyen terme commandée par les 6, 9 ou 12 ans nécessaires au bénéfice des réductions d'impôt, et des attentes de rendement variant selon le coût du capital entre 3,5% et 5% bruts par an (Vergriete, 2013).

Le circuit dit « du logement locatif social » (« circuit social ») repose sur l'intermédiation bancaire (Bouché et al., 2015). Il s'inscrit dans une histoire séculaire où la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) a progressivement pris une place de premier ordre dans cette infrastructure financière sous contrôle public (Frétigny, 2015). Suivant une clé de répartition instituée par l'exécutif national à l'issue d'un rapport de force entre la CDC et les grandes banques commerciales (Halbert et al., 2013), la CDC centralise l'épargne des ménages collectée par les établissements bancaires qui distribuent les livrets d'épargne réglementée (Livret A et assimilés). Tout en plaçant une partie des capitaux sur les marchés financiers au titre des équilibres de sa gestion actif-passif, elle transforme la myriade de dépôts à vue en prêts à long terme. Restant sous maîtrise publique, ce circuit de financement dépend fortement de l'État : les différents types de prêts sont définis par le ministère de l'Économie et des Finances qui en fixe la durée et le taux (ce dernier étant indexé sur la rémunération du livret A, elle-même fixée par des institutions publiques). Ce circuit apporte des capitaux à la volumétrie de relativement grande taille, au coût limité par la faible rémunération consentie aux épargnants et doté d'un niveau de risque considéré comme proche de zéro en raison de la double garantie apportée par l'exécutif national à l'ensemble du circuit et par les collectivités locales à travers leur garantie des prêts souscrits par les bailleurs sociaux (Driant, 2011).

Le circuit de « l'immobilier locatif financiarisé » (ou « circuit financiarisé ») relève de la ré-intermédiation financière : l'épargne des ménages est investie dans des produits financiers qui sont des véhicules détenteurs de droits immobiliers (immeubles en pleine propriété, dette immobilière) à l'image des Sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), des Organismes de placement collectif en immobilier (OPCI) et de foncières cotées pouvant bénéficier du statut fiscal de sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC). L'infrastructure financière s'appuie sur des réseaux de distribution (banques, conseillers en gestion de patrimoine, assurance-vie) qui rabattent les capitaux des ménages ou de leurs intermédiaires institutionnels (compagnies d'assurance, fonds de pension) vers des gestionnaires d'actifs. Ces derniers disposent de capitaux à très forte volumétrie qui se traduisent par des investissements en dizaines voire centaines de millions d'euros par unité. De plus, si la durée d'engagement et les niveaux de rendement

et de risque sont propres à chaque véhicule d'investissement, les capitaux ont pour point commun d'être gérés selon le point de vue d'un investisseur financier (Guironnet et Halbert, 2018), incarné notamment par le recours à la technique de capitalisation qui compare toute valeur à celle d'un placement à terme considéré comme sans risque (Adisson, 2018).

Enfin, le circuit dit du « logement locatif intermédiaire » (« circuit intermédiaire ») est une variante récente du « circuit financiarisé ». Reposant sur des compagnies d'assurance rabattant l'épargne des ménages vers un véhicule d'investissement confié à un gestionnaire d'actif (la SNI, filiale de la CDC), son infrastructure est encore une fois à l'articulation entre des acteurs des marchés financiers (les compagnies d'assurance) et les interventions multiformes de l'État central (garantie du véhicule, exemptions fiscales, investissement direct, prêts sur livret A). Dotée d'une volumétrie importante dans le but de compresser les coûts grâce au pouvoir de négociation prêté à l'acquisition d'appartements « en gros » auprès des promoteurs immobiliers, la texture des capitaux est également caractérisée par un taux de rendement recherché de 7%, une période d'engagement contractuelle de 15 ans en moyenne et un niveau de risque contenu par le ciblage exclusif de marchés immobiliers « tendus » en situation « prime » (Bigorgne, 2016, p. 28). Or, ces différents circuits, et les infrastructures financières qui les sous-tendent, conduisent à des configurations de pouvoir différenciées.

Des configurations de pouvoir différenciées

Les infrastructures financières décrites ci-dessus constituent des structures d'opportunités et de contraintes saisies par les acteurs de l'offre. La mobilisation des capitaux repose sur des « médiations sociotechniques » qui pèsent ainsi sur l'action publique en matière de production des espaces urbains (Halbert et Attuyer, 2016). Outre la compréhension de leurs effets matériels, sociaux et politiques, leur analyse constitue un terrain pour interroger les dynamiques de l'action publique urbaine contemporaine. Certains acteurs acquièrent une position dominante en raison des ressources qu'ils contrôlent, dont notamment les capitaux provenant des infrastructures financières. Ils sont ainsi en

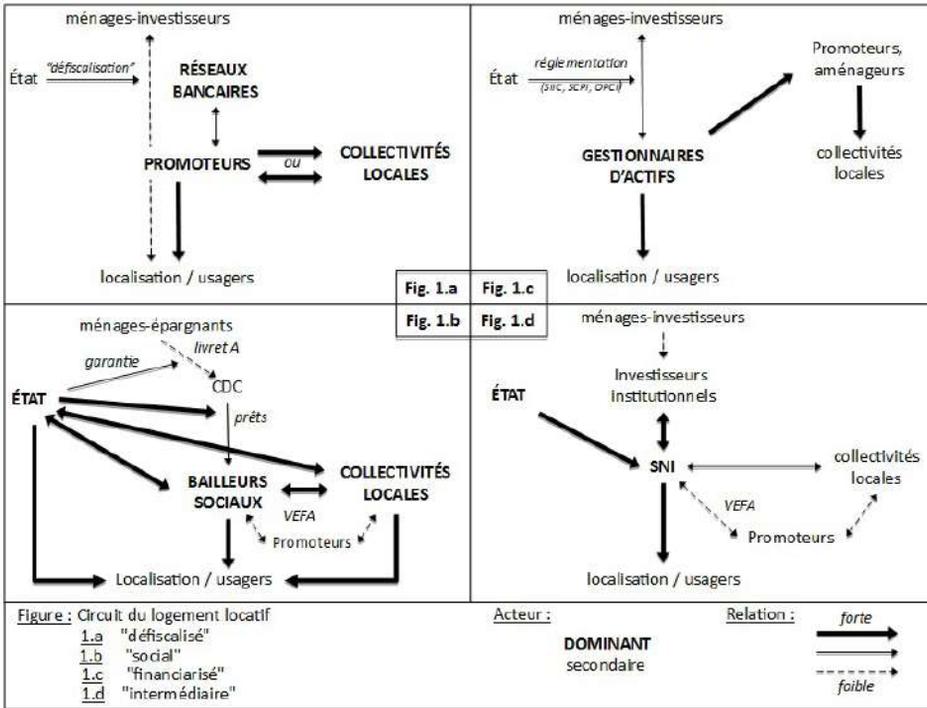


Figure 1 : Quatre systèmes locaux de production d'immobilier locatif en France métropolitaine
 © Ludovic Halbert

mesure de peser sur la localisation de l'immobilier locatif et son attribution à certains usages et usagers, contribuant ainsi à la pré-construction du peuplement (Figure 1). Nous proposons désormais de relire les travaux récents portant sur ces différents circuits pour comprendre les rapports de pouvoir propres à chacun d'entre eux.

Le « circuit défiscalisé » (Fig. 1.a), est dominé par des promoteurs et des groupes bancaires (Vergriete, 2013). Spécialisés dans la défiscalisation ou plus généralistes, les premiers développent des ensembles immobiliers commercialisés par leurs réseaux auprès de ménages souvent distants géographiquement ; les seconds y trouvent l'opportunité de distribuer des crédits immobiliers. Face à la marée des dépôts de permis de construire de promoteurs adossés au circuit défiscalisé, les rapports de pouvoir avec les collectivités varient. Pour celles qui sont les moins équipées en ressources humaines, techniques, politiques, voire financières, les décisions d'investissement des promoteurs définissent *de facto* une partie de la politique du logement (Vergriete, 2011). Dans les collectivités mieux dotées, cherchant à maîtriser leur peuplement, et dont les marchés s'avèrent être durablement attractifs, le rapport de force s'actualise dans un « urbanisme négocié » (Verpraet, 2005). Ainsi, tout en restant hautement dépendantes de la

capacité des promoteurs à drainer les capitaux des ménages des couches moyennes relativement aisées à supérieures vers leurs territoires, ces collectivités sont en mesure d'infléchir les stratégies des promoteurs, par exemple en matière de localisation ou de typologie de logements (Pollard, 2009, Vergriete, 2013).

Le circuit de financement du logement locatif social renvoie à une configuration de pouvoir où trois acteurs principaux s'échangent des ressources techniques, financières, réglementaires et politiques (Fig. 1.b) (voir Gimat 2017). Les bailleurs sociaux apportent leurs fonds propres et leurs compétences de promotion et de gestion³⁴. Les collectivités mobilisent leur pouvoir réglementaire en matière d'urbanisme et de logement et soutiennent financièrement les bailleurs (garantie des prêts, subventions, apport de foncier, participation à leur actionnariat). L'État solvabilise la demande par les aides à la personne ; il en régle également la production (programmation, agréments) et contribue à son financement (subventions, programmes d'investissement comme le Programme National pour la Rénovation Urbaine, exonérations fiscales : TVA à taux réduit, exemption de taxe foncière sur les propriétés bâties ou d'impôt sur les sociétés) ; enfin, nous l'avons vu, il maîtrise le crédit. Ainsi, bien qu'elle soit la clé-de-voûte de l'infrastructure financière, la Caisse des Dépôts dispose d'une marge de manœuvre limitée : elle fonctionne plutôt comme un guichet de mise en œuvre de critères décidés au ministère de l'Économie et des Finances (zonage, plafond de ressources et de loyers), même si elle peut « aiguillonner » ce dernier dans la définition de nouveaux prêts (Communication personnelle, cadre dirigeant de la CDC). On notera par ailleurs au passage que le recours croissant des bailleurs sociaux à l'acquisition de logements à travers la vente en état futur d'achèvement tend à renforcer le poids des promoteurs privés. Ces derniers trouvent en contrepartie la garantie d'un volume constant et régulier de production, ainsi que des niveaux de pré-commercialisation de leurs opérations susceptibles de rassurer leurs créanciers.

34 Non sans être sous l'influence de leurs propres actionnaires (de grandes entreprises et Action Logement pour les Entreprises Sociales de l'Habitat ; les collectivités pour les Offices Publics d'HLM), ni sans interagir de façon croissante avec des promoteurs privés en raison de l'adoption de stratégies d'externalisation de la fonction de promotion par certains bailleurs sociaux (Gimat et Pollard, 2016).

Les rapports de pouvoir du « circuit financiarisé » sont bien différents (Fig. 1.c). Ce sont les gestionnaires d'actifs qui jouent un rôle dominant en ce qu'ils diffusent aux filières qu'ils colonisent, les critères d'une convention *financière* qu'ils conçoivent et entretiennent (Guironnet et Halbert 2014, Guironnet 2017). Trois processus éclairant les rapports de pouvoir associés au « circuit financiarisé » permettent la diffusion des critères d'investissement des gestionnaires d'actifs aux autres acteurs de la production de l'environnement bâti urbain. La conversion de l'État au financement d'une partie de l'immobilier par les marchés financiers (sans que ce dernier n'exige de contreparties en termes de localisation, d'usages ou d'usagers) laisse de fait les coudées franches aux gestionnaires d'actifs pour donner forme à l'action publique. Deuxièmement, les filières vers lesquelles ces derniers dirigent leurs investissements connaissent une intense re-composition : promoteurs, commercialisateurs, aménageurs et conseils en développement s'alignent sur les attentes des gestionnaires d'actifs (Guironnet et Halbert, 2018), car ils sont devenus les principaux acquéreurs d'immobilier non-résidentiel de grande taille à mesure que les grandes entreprises ont externalisé leurs patrimoines avec la bienveillance fiscale de l'État (Nappi-Choulet 2012, Halbert, 2013). Enfin, non sans lien avec ce qui précède, la diffusion est facilitée par la dépendance des politiques de développement territorial aux marchés immobiliers, notamment en raison de la baisse de la maîtrise publique. D'un côté, le financement de grandes opérations d'aménagement et la poursuite de certaines priorités d'urbanisme (p. ex. densification) s'appuient sur une programmation immobilière où les gestionnaires d'actifs sont centraux en raison de leurs investissements (Guironnet, 2017). De l'autre, ils deviennent également une cible de politiques « d'attractivité » qui multiplient, en guise de stratégie de développement économique, les initiatives visant à attirer des investisseurs pour des opérations d'immobilier d'entreprise censées rendre le territoire plus attractif auprès des entreprises exogènes (ibid.). La convergence de ces trois processus explique la très forte difficulté éprouvée par les collectivités à négocier les standards d'investissement des gestionnaires d'actifs (Guironnet et al., 2016) ainsi que l'adoption, par anticipation, de ses standards non seulement par le monde des aménageurs et des développeurs territoriaux mais aussi par certains gouvernements urbains les plus entrepreneuriaux (Guironnet, 2016).

Le circuit du logement intermédiaire est constitué autour de la figure centrale de la SNI (Fig. 1.d). À l'image des autres gestionnaires d'actifs, elle diffuse auprès des acteurs de la production urbaine (promoteurs, collectivités) un ensemble de priorités d'investissement (Bigorne, 2016). Cependant, tout en étant contrainte par la texture des capitaux apportés par ses clients institutionnels, la SNI compose également avec les contreparties négociées avec l'exécutif national, en matière de localisation notamment. Il n'y a cependant pas forcément contradiction entre les deux tant la SNI a pesé pour que le véhicule d'investissement qu'elle a négocié auprès de l'État soit un produit « calibré » pour attirer ces institutionnels (Bigorne, 2016, p. 27), reflétant l'espoir nourri par le gouvernement de les faire revenir dans un secteur résidentiel dont ils se sont défaits depuis le début des années 2000 (Nappi-Choulet, 2012) en raison de l'adoption de techniques de gestion financiarisées.

Au total, l'analyse des systèmes de production urbaine associés à quatre infrastructures financières reposant toutes sur la mobilisation de l'épargne des ménages révèle comment les structures d'opportunités et de contraintes qu'elles commandent contribuent à configurer l'action publique urbaine. Tout en montrant comment certains acteurs de la production urbaine donnent une texture aux capitaux à mesure qu'ils les mobilisent, nous avons éclairé comment les médiations sociotechniques liant infrastructures financières et activités de production urbaine – médiations spécifiques à chaque circuit de financement – ont des effets sur les rapports de pouvoir. Sans nier les stratégies d'accumulation des ménages épargnants qui abondent ces différents circuits de financement, la comparaison de quatre circuits de financement de l'immobilier locatif en France métropolitaine montre i) le rôle central des opérateurs financiers et non financiers qui contribuent au déploiement concret de ces infrastructures financières ; ii) la place toujours importante, même en creux, de l'État central, non seulement, ce qui est connu, à travers ses politiques de développement urbain mais aussi en raison de son rôle dans la définition et la stabilisation des infrastructures financières (à travers notamment l'action omniprésente du ministère de l'Économie et des Finances) ; iii) la place des gouvernements urbains qui dépend de leur capacité à articuler différents circuits de financement et à jouer des ressources à leur disposition. Le chapitre suivant, qui se

penche sur la production des infrastructures logistiques, fournit une illustration de la manière dont la faiblesse des acteurs publics locaux et régionaux peut conduire à la prédominance d'opérateurs immobiliers globalisés et adossés aux marchés financiers.

CHAPITRE 2

INFRASTRUCTURES LOGISTIQUES. LA PRIVATISATION SILENCIEUSE DE LA PRODUCTION DES ESPACES LOGISTIQUES DANS LES GRANDES PÉRIPHÉRIES URBAINES

Nicolas Raimbault



1.17

1.18

Pour répondre à une demande croissante en services logistiques, les entrepôts, dits aussi plates-formes logistiques, se multiplient dans les périphéries des grandes régions urbaines (Hesse, 2008 ; Dablanc et Frémont, 2015). Ces implantations logistiques sont porteuses d'enjeux environnementaux cruciaux. Elles constituent les principaux nœuds des flux de marchandises et la production de ces espaces représente une importante consommation foncière. De plus, ces différentes implantations constituent localement un gisement d'emplois, notamment ouvriers - le secteur logistique rassemble environ 25% des emplois ouvriers en France - et de recettes fiscales. Elles participent donc des mutations de la géographie économique et sociale des métropoles.

Cette « périurbanisation logistique » (Frémont, 2012) est étroitement liée à l'émergence d'un marché de l'immobilier logistique globalisé et financiarisé selon le modèle du « circuit financiarisé » (figure 1 du chapitre 1) présenté précédemment. Le principal produit proposé par ce marché, le parc logistique, suppose une privatisation de la production des espaces logistiques : l'action publique en matière d'aménagement et de gestion des zones d'activités économiques est principalement conçue et mise en œuvre par des développeurs immobiliers spécialisés, non cependant sans le soutien des collectivités locales concernées (Raimbault, 2016).

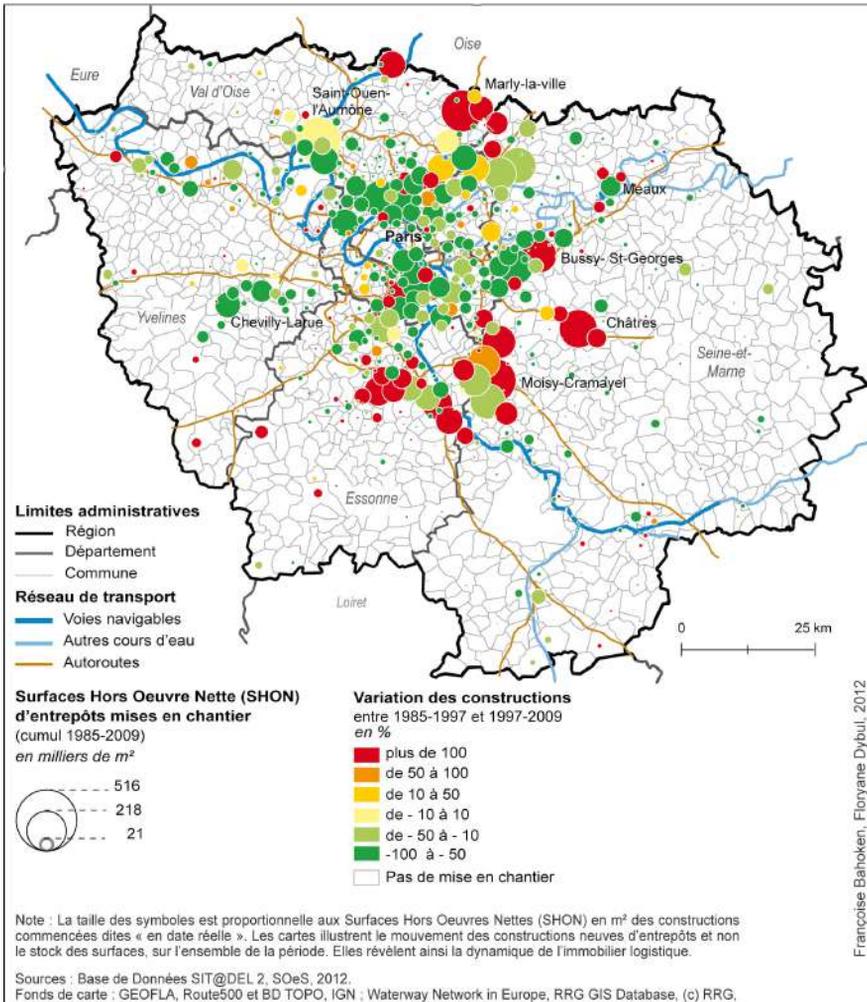
En d'autres termes, les transformations logistiques des couronnes périurbaines résultent de la combinaison de trois processus - périurbanisation logistique, financiarisation des marchés immobiliers et privatisation de la production des espaces logistiques. Cette combinaison est permise parce qu'elle se déploie dans des territoires marqués par des « discontinuités de gouvernance » (Le Galès et Vitale, 2013) qui constituent une opportunité à l'intrusion d'opérateurs privés. Ces derniers ont libre cours pour mettre en œuvre des savoir-faire en matière de développement et de gestion des parcs logistiques, en raison notamment de la puissance de feu financière apportée par les fonds immobiliers internationaux qui les équipent. Dans ce double contexte de financiarisation (Guironnet et Halbert, 2014) et de périurbanisation, nous posons l'hypothèse qu'émergent, au sein des grandes périphéries métropolitaines, des coalitions public-privé pérennes à l'image des « coalitions de croissance » (Logan et Molotch, 1987) ou des « régimes de développement » (Stone, 1993) (voir : Raimbault, 2017). C'est en ce sens que le cas des parcs logistiques illustre, non sans certaines originalités, les rapports de pouvoir à l'œuvre au sein du « circuit financiarisé » (figure 1 du chapitre 1).

De la banlieue rouge aux grandes périphéries : les transformations de la géographie logistique de la métropole parisienne

L'analyse des implantations logistiques en Île-de-France à travers la construction des entrepôts entre 1985 et 2009 met en évidence une rupture territoriale à partir du milieu des années 1990 (figure 2). Dans les années 1980 et 1990, le développement logistique s'inscrit dans la géographie industrielle : les entrepôts complètent les zones industrielles existantes quand ils ne remplacent pas tout simplement les usines qui ferment, par exemple, dans la « banlieue rouge ». Cependant, les entrepôts trouvent également leur place au sein de territoires connaissant un développement urbain relativement diversifié associant souvent logements, commerces et bureaux (comme Créteil [94] ou Antony [92] par exemple).

À partir du milieu des années 1990, les nouveaux entrepôts s'installent dans des périphéries de plus en plus éloignées, souvent sans histoire industrielle, en grande banlieue voire dans les couronnes périurbaines. Il s'agit de communes moins peuplées que dans la période précédente (5 000 habitants en moyenne, dans un spectre de 200 à 26 000 habitants), et dont l'économie est bien plus spécialisée, leur développement se limitant souvent aux seules activités logistiques (Raimbault et Bahoken, 2014). Leur population est caractérisée par un profil sociologique « intermédiaire », où sont sur-représentées des professions intermédiaires, et des revenus proches de ceux de la médiane régionale. Ce profil caractérise ainsi l'une des formes des territoires ouvriers contemporains où, par ailleurs, des municipalités de droite prédominent.

Les implantations logistiques sont nécessairement dépendantes de l'action publique locale : aménagement de zones d'activités, autorisations d'urbanisme en particulier. Or, la périurbanisation logistique marque aussi une rupture de ce point de vue. La première vague d'implantations logistiques, relativement invisible, n'a pas catalysé de modes de gouvernance stabilisés. En effet, la construction d'un entrepôt dans une zone industrielle existante soulève rarement d'importants enjeux politiques. Au contraire, les nouveaux pôles logistiques découlent d'un mode de production des espaces logistiques



Crédits : Bahoken, F. 2014. « La place du port dans le système logistique métropolitain : l'exemple de Paris et Strasbourg ». Figure CC-5: Localisation des plateformes logistiques parisiennes, "Cahier couleur", in A. Beyer et J. Debne, (dir.), les métropoles fluviales. Concilier aménagement et logistique pour un développement urbain durable, Paris : L'œil d'Or, p III.

Figure 2. La périurbanisation logistique de l'Île-de-France

qui suppose l'établissement de coalitions entre l'industrie de l'immobilier logistique et les gouvernements locaux, c'est-à-dire la mise en place de collaborations, largement informelles, entre ces acteurs partageant des objectifs communs.

La financiarisation de l'immobilier logistique : le succès du parc logistique privé

Le marché immobilier logistique est récent : il ne s'est véritablement structuré qu'à partir du milieu des années 1990 (Hesse, 2004). Inscrit dans la dynamique de financiarisation de l'immobilier, il est rapidement dominé par de grandes firmes internationales, spécialisées dans l'immobilier logistique, exerçant à la fois les métiers de promoteur, de gestionnaire de fonds³⁵ et même d'aménageur. Les leaders, Prologis, Global Logistic Properties, Goodman et Segro, sont respectivement des sociétés américaine, singapourienne, australienne et anglaise. Leur modèle économique est intimement lié à un produit immobilier spécifique : le parc logistique privé (Raimbault, 2016). Plutôt que de construire et mettre en location des entrepôts répartis dans différentes zones d'activités, les leaders de ce marché préfèrent développer et gérer des complexes fermés de plusieurs entrepôts, dont ils sont les seuls responsables à la fois en termes de développement (en tant qu'aménageur-promoteur) et de gestion (en tant que gestionnaire de fonds). Ce produit suppose donc que l'entreprise immobilière intègre la totalité de la chaîne de l'immobilier : la construction des bâtiments mais aussi l'aménagement de la zone et sa gestion quotidienne, en lieu et place des communes ou intercommunalités qui aménagent et commercialisent traditionnellement le foncier des zones d'activités économiques et gèrent ensuite les espaces collectifs de ces zones (la voirie notamment). Cette dynamique s'oppose à celle des autres marchés immobiliers au sein desquels les investisseurs et les gestionnaires de fonds ne souhaitent pas s'impliquer

³⁵ Les fonds d'investissement sont des véhicules d'investissement au sein desquels plusieurs investisseurs s'associent, en apportant chacun une part du capital, afin d'acquérir un portefeuille d'immeubles et d'en tirer un revenu à la fois par la mise en location et par la revente (arbitrage). Ces fonds sont gérés par des entreprises tierces dont l'activité consiste à sélectionner les actifs à acquérir et à revendre : le gestionnaire de fonds.



Figure 3. Parc logistique Prologis Chanteloup de Moissy-Cramayel (ville nouvelle de Sénart)
© Prologis. <http://prologis-moissy1.com/multimedia-fr/>

directement dans la production concrète du bâti, laissant cette tâche à des promoteurs distincts, souvent locaux (Halbert, 2013), l'aménagement restant généralement la chasse gardée d'acteurs publics. En ce sens, la dynamique de financiarisation de l'immobilier logistique est relativement singulière au sein du modèle du « circuit financiarisé » (figure 1). Ce marché ne se réduit cependant pas à ces grands « développeurs ». On trouve également des montages où des promoteurs, plutôt nationaux, produisent des entrepôts voire des parcs pour le compte de clients finaux qui sont très généralement des gestionnaires d'actifs, soit de fonds spécialisés dans l'immobilier logistique (AEW et son fond « Logistis » par exemple) soit de fonds immobilier diversifiés (AXA REIM par exemple). Dans ce type de montage, le promoteur prend très largement en charge les négociations avec les collectivités. Une analyse plus précise montre que les intérêts du promoteur s'alignent alors très largement sur celles des gestionnaires d'actifs (Raimbault, 2013), à l'image de ce que montre Guironnet concernant l'immobilier de bureaux (Guironnet, 2017).

Le parc logistique privé répond parfaitement aux grandes caractéristiques de la demande. Les entreprises utilisatrices d'entrepôts, prestataires logistiques, industriels, groupes de la grande distribution ou du e-commerce, recherchent une grande flexibilité spatiale afin d'être en mesure d'optimiser en permanence leur réseau logistique (Raimbault et al, 2013). Elles ont donc une nette préférence pour la location plutôt que la propriété de leurs entrepôts. C'est pourquoi, la principale fonction du marché de l'immobilier logistique est de garantir des espaces flexibles pour la logistique aux portes des métropoles, permettant aux utilisateurs d'entrepôts de contracter rapidement un bail, au moment où ils décident d'une nouvelle implantation, et de pouvoir quitter facilement un site. C'est dans cette optique que l'on peut expliquer la stratégie des gestionnaires de fonds de contrôler la totalité du processus de production de ces espaces ainsi que la gestion des zones logistiques sur le temps long. Cette stratégie réduit ainsi leur dépendance à l'action publique locale dont le rôle se limite alors principalement aux autorisations d'urbanisme. En effet, ce produit immobilier conduit à privatiser une partie de l'action publique locale en matière d'aménagement – la conception, l'entretien de la zone logistique, et même son accès, relèvent exclusivement du gestionnaire – et

de développement économique – le choix des entreprises locataires du parc dépend uniquement de son gestionnaire.

Une privatisation silencieuse de l'action publique locale en matière d'aménagement et de développement économique local

Cette privatisation ne s'explique pas uniquement par les recompositions capitalistiques de l'immobilier logistique. Elle résulte également de la stratégie de développement économique de collectivités locales périurbaines. Les établissements logistiques étant considérés comme générateurs de fiscalité locale et d'emplois, les gouvernements locaux s'efforcent de créer des conditions favorables à leur essor. Or, ces collectivités ne possèdent que rarement les ressources administratives, opérationnelles et financières nécessaires à la conduite des projets d'aménagement d'envergure constitués par les zones logistiques qu'attendent les utilisateurs. Tout d'abord parce que ces communes sont de petite taille et généralement situées en dehors des intercommunalités puissantes (Raimbault et Bahoken, 2014). D'autre part parce que la planification régionale et les politiques métropolitaines ne prennent quasiment pas en compte les activités logistiques (Raimbault, 2014). En d'autres termes, il s'agit de territoires caractérisés par les « discontinuités » de la gouvernance métropolitaine (Le Galès et Vitale, 2013) : la périurbanisation logistique est en effet inscrite dans des espaces et des secteurs d'activité peu gouvernés au sein de la métropole francilienne. De telle sorte que les collectivités, peu dotées en ressources, isolées géographiquement et institutionnellement, sont amenées à se tourner vers des acteurs privés pour mettre en œuvre leur agenda de développement local par l'immobilier logistique.

C'est par exemple le cas du parc logistique du Val Bréon, 200 ha développés dans la communauté de communes du même nom située à 50 km de Paris. Cette collectivité de 15 000 habitants décide à la fin des années 1990 d'accueillir une zone logistique pour se construire une base fiscale économique. Or, elle ne possède pas les capacités financières, techniques et même administratives pour mener ce projet à bien. C'est pourquoi, la solution clé-en-main du parc logistique privé semble aux yeux de ses élus

locaux une solution très efficace : c'est l'aménageur-promoteur immobilier PRD, en partenariat avec le gestionnaire d'actifs Amundi Immobilier, qui finance le développement du parc et qui conduit techniquement l'opération. Pour le parc logistique du Val Bréon, le rôle de l'entreprise privée s'étend même au pilotage politique de l'opération : prise en charge de la révision des documents d'urbanisme et surtout résolution d'un conflit majeur avec une association environnementale avec laquelle les élus locaux ne parvenaient pas à négocier.

Selon ces mécanismes, des coalitions public-privé se forment afin de construire une capacité à produire des espaces logistiques dans des territoires périphériques au sein desquels les acteurs publics n'ont pas la capacité de mener seuls de tels projets. Cette dynamique fait écho à la théorie des régimes urbains, considérant que les politiques urbaines sont élaborées par des coalitions informelles, mais relativement stables sur le long terme, unissant des groupes d'acteurs porteurs de ressources et d'intérêts variés afin de construire une « capacité de gouvernement » (Stone, 1989, 1993). Le modèle économique du parc logistique apporte ainsi une capacité à développer et gérer des zones logistiques même dans des territoires sans capacité publique suffisante. Il est donc un puissant vecteur de périurbanisation logistique.

Enfin, le principe du parc logistique privé est aussi plébiscité parce qu'il offre aux acteurs publics locaux un sentiment paradoxal de maîtrise sur ces espaces logistiques. C'est de cette façon que l'on peut expliquer le succès de Prologis qui a développé deux parcs logistiques à Moissy-Cramayel au sein de la ville nouvelle de Sénart située à 35 km au sud-est de Paris (figure 2). L'aménagement de la ville nouvelle est censé être exclusivement aux mains d'un établissement public d'aménagement (EPA), dépendant de l'État et fort d'importantes capacités financières et techniques. L'EPA y développe

ainsi plusieurs zones logistiques sous la forme classique de zones d'activités. Toutefois, les élus de Sénart ont l'impression de ne pas maîtriser ce développement économique : derrière les entrepôts des zones d'activités aménagées par l'EPA cohabite un grand nombre de propriétaires, souvent inconnus des collectivités locales. Si ces derniers ne retrouvent pas de locataires, la zone se transforme en friche sans que les acteurs publics soient en mesure d'identifier des interlocuteurs à même de proposer une solution. Inversement, dans le cas du parc logistique, le responsable, et donc l'interlocuteur, est clairement identifié. C'est un interlocuteur durable qui s'engage de fait à gérer son parc dans le temps long, à qui l'on peut demander des comptes, situation qui correspond bien au schéma du régime urbain. Dans ces conditions, le maire de Moissy-Cramayel et, à sa suite, toutes les communes de Sénart ont été séduites par le produit du parc logistique privé, alors même qu'il consiste en une délégation complète des pouvoirs d'aménagement et de gestion d'une zone au gestionnaire privé, pouvoirs que les communes ou leurs groupements ont sur les zones aménagées par l'EPA.

Finalement, émergent ainsi dans les grandes périphéries métropolitaines des coalitions public-privé pérennes structurées autour de la production et la gestion des espaces logistiques. Ils partagent en cela des traits communs avec les coalitions de croissance (Logan et Molotch, 1987³⁶) et les régimes de développement (Stone, 1993) de la littérature américaine. Pour autant, ces régimes périurbains se distinguent par l'empreinte profonde qu'y marque le « modèle » socioéconomique du parc logistique qui suppose un partenariat entre le développeur-gestionnaire de fonds immobiliers et les communes et leurs groupements. Il s'agit finalement d'un exemple de la dynamique d'« immobiliatisation » des politiques de développement territorial évoquée dans le chapitre 1, dynamique favorable aux acteurs privés de la financiarisation de l'immobilier logistique.

36 Afin de maximiser la croissance urbaine, les tenants des différents intérêts économiques locaux constituent des coalitions informelles avec les gouvernements locaux.

La combinaison des processus de périurbanisation logistique, de financiarisation des marchés immobiliers et de privatisation de la production des espaces logistiques s'oppose frontalement au principe même d'une politique d'aménagement régional des zones logistiques, que pourraient justifier les enjeux environnementaux et sociaux des implantations logistiques. Au contraire, c'est l'industrie de l'immobilier logistique qui planifie ses investissements et les gouvernements locaux se contentent d'en négocier l'atterrissage. Mais, si ce système est à l'œuvre, c'est aussi parce que les acteurs publics d'échelle métropolitaine font preuve d'une relative indifférence à l'égard de ces implantations logistiques « ordinaires » (Raimbault, 2014). De plus, avec le parc logistique privé, l'action publique est largement aveugle aux enjeux de production des services logistiques, qu'il s'agisse de favoriser les modes de transport plus écologiques (ferroviaire et fluvial) ou l'emploi (conditions de travail, adéquation avec le marché du travail local, déplacements domicile-travail). En effet, les acteurs publics locaux n'ont, dans ce cadre, plus de relations avec les utilisateurs d'entrepôts, les entreprises et les salariés qui produisent les services logistiques, puisque ces derniers sont uniquement représentés par le gestionnaire du parc. La logistique devient en fait une boîte noire pour les acteurs publics locaux.

Ces conclusions nous éloignent d'un schéma d'explication par la néolibéralisation des politiques locales dans le sens où il ne s'agit pas d'un processus de mobilisation des pouvoirs publics dans le but de généraliser les régulations marchandes (Tickell and Peck, 2003) mais plutôt de l'exploitation par les acteurs de l'immobilier logistique financiarisé des profondes discontinuités de gouvernance au sein de la métropole. En ce sens, la multiplication des parcs logistiques privés correspond à des logiques plus libérales, au sens classique du « laisser-faire », que néolibérales. Face à l'incapacité publique locale, l'initiative privée prime tandis que l'État est relativement absent. La logistique concentrant une part toujours plus grande des emplois ouvriers, c'est donc principalement de cette façon que sont gouvernés les nouveaux territoires de l'emploi ouvrier. La périurbanisation logistique soulève ainsi des enjeux cruciaux en matière d'inégalités socio-spatiales.

CHAPITRE 3

INFRASTRUCTURES DE SERVICE. LA PRIVATISATION DES DONNÉES ET DES ESPACES PUBLICS : LE CAS DES MOBILITÉS PARTAGÉES

Maxime Huré



Station libre-service "Vélo an orient", Quai des Indes à Lorient, © MTEs/MCT, Terra

De grands groupes privés ont un rôle croissant dans la gestion des infrastructures de service urbain, à l'image de JCDecaux, Clear Channel Outdoor, Bolloré, Google, IBM. Or, tout en reprenant à leur compte les objectifs d'optimisation des infrastructures existantes qui caractérisent l'économie du partage (ou économie collaborative), ces sociétés exercent un double déplacement par leurs investissements massifs. Premièrement, ils désamorcent le projet politique d'une économie collaborative conçue comme une alternative au capitalisme (Béjà, 2015). Deuxièmement, loin de libérer les individus des contraintes matérielles comme le propose l'économie du partage, ils sont les vecteurs de l'implantation de nouveaux équipements urbains tels que des stations de stationnement et de recharge des véhicules, des panneaux publicitaires pour financer les dispositifs ou encore des logiciels numériques pour collecter des données et diffuser de l'information.

Ceci est particulièrement visible dans le domaine des transports urbains. Les nouveaux services de mobilités partagées (vélos en libre service, autopartage) gérés par des grandes entreprises s'organisent en effet autour de deux nouvelles infrastructures : des mobiliers urbains sur l'espace public et des réseaux de gestion des données dématérialisées, deux types d'équipements qui sont le plus souvent interconnectés. Ces nouvelles infrastructures privées constituent un enjeu de régulation pour les pouvoirs publics car leur maîtrise offre à leurs opérateurs les moyens de placer les collectivités dans une forme de dépendance sociale, politique et économique vis-à-vis de ces derniers.

Avec ce nouveau rôle des grandes entreprises dans les services urbains et leurs infrastructures, assiste-t-on à une privatisation de la ville et de ses usages ? Il ne s'agit pas ici de questionner une privatisation classique, de transformation d'un service public en service géré par les grandes entreprises. En effet, d'un point de vue historique, les services de mobilités partagées n'ont quasiment jamais été gérés en régie directe par les institutions publiques (Huré, 2017). La question de la privatisation se pose donc sous de nouvelles formes (Barraud-Serfaty, 2011). Les entreprises présentes dans les services de mobilités partagées investissent dans d'autres secteurs clés qui représentent des enjeux pour le développement actuel et futur des villes, tels que les domaines de l'énergie, de la communication et du numérique. Dans cette perspective, ces acteurs privés participent d'une privatisation silencieuse de la ville qui, dans le cas des transports, touche principalement deux infrastructures : les espaces publics et la gestion des données urbaines.

La privatisation silencieuse des espaces publics

L'activité des grandes entreprises dans l'organisation des services de mobilités partagées se traduit par des innovations non seulement techniques, mais aussi sur les « moteurs immobiles de la mobilité » (Latour, 2009) que constituent les infrastructures urbaines. En intervenant sur la multitude de mobiliers nécessaires pour le stationnement des vélos ou des automobiles, le rechargement des batteries, l'information sur les services, l'affichage publicitaire, ces entreprises se sont imposées dans les espaces publics urbains. Ce constat n'est pas nouveau dans le domaine des transports et vaut aussi historiquement pour les gestionnaires d'infrastructures lourdes (Dupuy, Tarr, 1988) (métro, tramway).

La présence des grands groupes privés sur l'espace public urbain s'est progressivement accrue. Par exemple, depuis plus de 40 ans, JCDecaux incorpore, au fur et à mesure des contrats, de nouveaux mobiliers dans ses offres : abribus avec ou sans publicité, panneaux d'affichage, signalisation de voirie, signalisation de congrès, bancs publics, cabines téléphoniques, plaques de rue, éclairage public, corbeilles à papier, sanitaires publics, journal d'information municipale, vélos en libre service, etc. Dans le cadre des systèmes d'autopartage, les emprises sur l'espace public concernent avant tout le stationnement public automobile, les stations de rechargement occupant les places de stationnement, ce qui n'est pas sans engendrer des conflits d'usages. Lors de l'implantation du système d'autopartage *Autolib'* à Paris en 2011, la municipalité a par exemple préempté des places de stationnement public pour le compte d'un service piloté par un syndicat mixte mais délégué à un opérateur privé. L'opposition des sociétés de taxi et de location de voitures a poussé la collectivité à faire payer à l'entreprise gestionnaire du service, Bolloré, un loyer pour l'usage de ces places de stationnement. L'occupation de l'espace public est ainsi devenue un enjeu majeur pour les différents acteurs publics et privés pour différentes raisons : économique, de visibilité, d'organisation des usages, etc. Cet enjeu est même décuplé lorsque des entreprises intègrent un service sur l'espace public sans aucune régulation politique, comme c'est le cas depuis 2017 en Europe avec les flottes de vélos en *Free floating*.

La présence de nombreux mobiliers et véhicules privés sur l'espace public transforme aussi les usages de la ville et ses représentations. D'abord, le rôle de la publicité s'accroît, que ce soit dans le cadre des marchés de l'affichage ou à travers la promotion directe des entreprises gestionnaires de service sur leur mobilier. Ensuite, l'organisation des dispositifs et leur répartition spatiale modifient la valeur de certains quartiers. L'implantation d'une station de vélos en libre-service ou d'autopartage dans un quartier est à la fois révélateur de la valeur symbolique du quartier, et un processus qui renforce cette valeur. Néanmoins, l'arrivée de ce type de dispositif dans une ville n'est probablement pas comparable à celle d'une station de métro ou d'un tramway (Rudlof, 2011). L'implantation des systèmes de mobilités partagées renforce ainsi les inégalités socio-spatiales dans la ville, notamment entre le centre et les périphéries (Huré, 2017). Un quartier moins doté en équipements aura donc une capitalisation foncière et une réputation inférieures à ceux dotés d'équipements multimodaux de transport. Les services de mobilités partagées représentent une nouvelle valeur du système d'accumulation capitaliste dans les grandes villes.

Vers une gestion privée des données urbaines

L'investissement des grands groupes de la mobilité dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) contribue également à développer de nouvelles infrastructures pouvant potentiellement être organisées par les pouvoirs publics : les systèmes d'information numérique et de gestion des données. Or, les collectivités et les États n'ont pas immédiatement investi ces objets et problématiques urbaines nouvelles. Les entreprises ont ainsi bénéficié d'une grande liberté d'intervention, ce qui explique leur forte présence dans la gestion des flux immatériels qui accompagnent les systèmes de mobilités partagées. En témoigne le développement du covoiturage : bien qu'elles se soient multipliées au début des années 2000, les plateformes publiques gérées par les collectivités ont progressivement périclité au profit de l'opérateur privé français et leader européen du covoiturage, Blablacar. Apparue en 2004 avec le site covoiturage.fr, cette entreprise a réussi à s'imposer en maîtrisant les codes des réseaux de partage sur internet (confiance, mise en réseau, paiement en

ligne, etc.) et en répondant à une demande qui dépassait, de loin, la mobilité partagée à l'échelle locale. De fait, Blablacar gère aujourd'hui les données de millions d'utilisateurs du covoiturage, au point d'être en situation de quasi-monopole.

On observe ainsi deux dynamiques qui illustrent l'importance des NTIC dans les mobilités partagées. La première est le rapprochement entre les grandes entreprises de la mobilité et celles de l'économie de l'immatériel, à savoir Google, Apple et certaines plateformes internet. Ces dernières n'hésitent pas à former des consortiums afin de maîtriser l'ensemble de la chaîne de la gestion des données. Les partenariats concernent la programmation, le traitement des données, la création d'applications pour la téléphonie, l'automatisation des dispositifs et, plus généralement, des réflexions sur les innovations technologiques. Parmi ces dernières, on retrouve la voiture automatique (sans chauffeur), développée par Google ou encore des mobiliers urbains interactifs initiés par les sociétés JCDecaux et Clear Channel Outdoor. Des partenariats se développent aussi autour du suivi de l'information à travers des technologies embarquées. La deuxième dynamique concerne la gestion privée des données, et notamment les données des usagers. Contrastant avec l'engagement restreint des collectivités, l'investissement des entreprises dans ce domaine se traduit par un monopole de fait. La question des *big data* se pose ici en termes de construction d'une expertise privée sur la ville, avec la publication de statistiques portant sur un nombre considérable de données relatives à la mobilité et à ses usages.

Ainsi, il ne s'agit pas uniquement d'innovation technologique, mais de maîtrise d'une manière de concevoir et de comprendre le fonctionnement de la ville et les besoins de ses habitants (Shelton, Zook, Wiig, 2015). Sur ces questions, les institutions publiques sont globalement absentes, ce qui peut poser par exemple des problèmes de compatibilité entre les différents opérateurs des systèmes de transport d'une ville. La circulation des informations et leur prise en compte dans la gestion des politiques publiques constituent alors un enjeu de pouvoir pour les entreprises, leur permettant de maintenir les pouvoirs publics dans une certaine forme de dépendance : dépendance en matière d'expertise, dépendance matérielle pour la production et la collecte des données et dépendance dans le traitement des données statistiques, dont on connaît bien aujourd'hui les enjeux politiques à travers les débats sur l'*open data* (Courmont, 2015).

La privatisation silencieuse des espaces publics et des données peut donc avoir des conséquences importantes sur la production de la ville. Lorsqu'une entreprise remporte le contrat d'une ville – souvent pour une durée supérieure à dix ans – elle s'implante durablement sur le territoire. Surtout, les nouvelles infrastructures qu'elle construit et qu'elle organise transforment les comportements des individus et les modes de régulation publique sur le long terme. Par conséquent, tout changement d'opérateurs peut avoir un coût important sur les outils de régulation permettant d'encadrer les activités des entreprises dans la gestion des données urbaines ou dans l'organisation de l'espace public. En 2017 pourtant, la ville de Paris a décidé de ne pas renouveler la gestion de son dispositif de vélos en libre service - Vélib' – à l'entreprise JCDecaux. Le changement d'opérateur, au bénéfice de la société Smoove et de ses partenaires, a engendré une rupture importante dans la gestion et le fonctionnement de ces nouvelles infrastructures – une première en France. La continuité du service et le transfert des salariés et de leurs compétences ont été les premières problématiques à traiter dans ce changement. Il s'agira alors de mesurer les effets de long terme sur les modes de régulation et sur l'économie des services urbains de la métropole parisienne. Un autre changement d'opérateur est en cours à Barcelone. On le voit, ces nouvelles infrastructures urbaines nous invitent à mieux tenir compte et analyser des dynamiques parfois invisibles et de plus en plus complexes initiées par les grandes entreprises de services pour entrevoir les différentes perspectives de mutations profondes qui attendent les sociétés urbaines.

**Eric Cassar,
Fondateur
d'ARKHENSPPACES**

Architecte et ingénieur, Eric Cassar est le fondateur d'ARKHENSPPACES, bureau d'architecture + urbanisme + design créé en 2005 et orienté vers la recherche, la conception et la construction d'espaces contemporains nouveaux et durables.

En 2010, il reçoit le prix Pierre Cardin décerné par l'Académie des Beaux Arts en architecture.

En 2013, il termine « Pour une ar(t)chitecture subtile », un essai publié en 2016 aux éditions HXX.

En 2017, il reçoit le Grand Prix Européen de l'innovation « Le Monde - Smart-cities » pour Habiter l'infini un nouveau concept d'habitat à l'ère numérique.

Dans votre métier, comment s'organisent les liens entre action publique, milieu économique et monde de l'architecture ?

Regardons la nature, les objectifs et les actions des acteurs qui éclairent sur les liens et les inter-dépendance de chacun - je ne traite pas du cas, de dépendances plus en plus rare, de la commande publique financée par des fonds publics.

Action publique : le territoire, l' élu, l'aménageur. Selon les cas et son intérêt, il aura un rôle actif ou passif.

Son objectif : c'est l'amélioration du territoire ou de la vie de ses citoyens. Sa vision peut se réduire à des actions en vue de sa réélection .

Son action : A une époque où les finances publiques se réduisent, l'acteur public a besoin de l'acteur privé comme source de financement pour agrandir la cité et améliorer son fonctionnement, pour mettre en avant un changement. Au mieux il améliore le fonctionnement de

sa ville, les relations entre les quartiers et avec les autres territoires.

Au pire son action consiste d'abord à engendrer des recettes par exemple en augmentant la constructibilité de terrains périphériques avec l'objectif d'attirer des entreprises, des particuliers ou des commerces en vue de créer d'éventuels emplois. Cela se traduit souvent par une désagrégation de la ville, une organisation fonctionnelle (zone industrielle, zone commerciale, zone résidentielle, etc.) et un étalement urbain : une consommation désorganisée du territoire. En effet, il est généralement plus facile de construire un bâtiment peu cher et répondant à toutes les normes environnementales sur un terrain vierge que dans une dent creuse urbaine. Mais ne généralisons pas, il y a des exceptions !

Milieu économique : le promoteur, le constructeur. Son rôle est actif, il souhaite maîtriser l'ensemble du processus, et prendre le moins de risques possibles, c'est-à-dire si possible reproduire un modèle connu qu'il sait évaluer.

Son objectif : Maximiser son profit et donc rassurer un investisseur dont la vision du projet se limite souvent au taux de rentabilité d'un tableau excel, et/ou à convaincre de nouveaux propriétaires à travers un programme de vente marquée et dans lequel l'architecture quand elle est évoquée reste un argument parmi d'autres.

Son action : L'acteur privé a besoin de l'acteur public pour la définition et l'obtention des droits à construire et parfois aussi pour l'acquisition d'un terrain de qualité.

Au mieux il cherche à innover pour se différencier de ses concurrents et anticiper l'avenir mais c'est rare. Au pire il achète des terrains au meilleur prix, construit en prenant le moins de risques possibles et revend un maximum de mètres carrés habitables au meilleur prix. Seul compte la vente à court terme. Mais ne généralisons pas, il y a des exceptions !

Monde de l'architecture : l'architecte est le seul acteur ayant suivi une formation propre à l'aménagement de l'espace (historique, analyse). Sa profession est réglementée. Il prête serment. Pourtant, à l'exception des cas où il intervient en amont (cf ci-dessous), son rôle n'a de cesse de se réduire. Il est choisi d'abord par le milieu économique même si parfois suggéré ou en concertation avec l'acteur public. Son rôle est trop souvent secondaire, car il est restreint par des normes et un milieu économique qui cherchent à reproduire des modèles connus et à uniformiser l'acte de construire.

Son objectif : la qualité architecturale qui construit la ville, la recherche d'une amélioration de la vie des futurs habitants mais aussi des voisins, des citoyens.

Son action : Au pire l'allégeance permanente au client ou la satisfaction de son ego par une publication dans le dernier magazine. Au mieux il apporte une réponse contextuelle adaptée qui doit savoir intégrer l'ensemble des contraintes de chacun tout en faisant preuve d'inven-

tivité. Quand il est consulté en amont par l'acteur public, l'architecte est en mesure d'analyser, de conseiller et de produire des schémas directeurs d'organisation du futur territoire. Dans tous les cas, l'architecte devrait avoir un rôle de chef d'orchestre, de médiateur. Ce qui n'est malheureusement pas le cas. Mais ne généralisons pas il y a des exceptions !

L'acteur privé et l'acteur public ont besoin de l'architecte dans le cas de problématiques spatiales complexes ou s'ils cherchent à innover et à se différencier. L'architecte endosse alors le rôle de trait d'union en analysant les contraintes de chaque partie et en y ajoutant les contraintes issues de ses propres analyses.

Les projets de Smart-Cities sont-ils la consécration d'une nouvelle forme d'action publique-privée dans la fabrique de la ville ?

Les smart-cities sont une évolution de la ville à l'ère des nouvelles technologies. Cette évolution est l'occasion d'améliorations. L'outil numérique permet une meilleure gestion et organisation de l'espace-temps et il rend possible de nouvelles connexions entre espaces, individus et informations. Cette évolution va changer nos villes comme l'a fait, en son temps, l'arrivée des transports rapides (automobile, train...). Mais ces changements ne seront pas de la même nature, notamment parce qu'ils vont intervenir de nouvelles dimensions représentées par l'espace digital.

En voici quelques exemples :

- La smart-city va favoriser le déploiement d'espaces partagés c'est-à-dire des espaces qui seront à la fois publics et/ou privés. Elle va permettre d'organiser fine-

ment cette complexité et ses implications en terme de gestion d'espace, de propriété etc. Cela devrait favoriser la croissance de la diversité des lieux.

- Le bâtiment (smart-building) deviendra actif ou productif. Il ne se limitera pas à une quantité d'espace passif auquel on applique un usage (un appartement aujourd'hui n'est qu'une surface à habiter), il deviendra « fonction » au sens mathématique, c'est-à-dire qu'il pourra transformer, adapter ses lieux selon les nécessités et les usages de chacun. Il déploiera aussi de manière directe ou indirecte des services personnalisés adaptés aux habitants (personnes âgées, étudiants, etc.). En conséquence la différence de valeur entre des bâtiments passifs et des bâtiments actifs augmentera.

- La smart-city rendra plus facile la consultation des citoyens, y compris les majorités silencieuses, à tous les stades du projet. Ceci permettra notamment de mieux comprendre leurs attentes et surtout d'adapter les constructions aux manières de vivre des habitants.

Ces changements auront de nombreuses incidences. Le rôle des acteurs privés va augmenter et se modifier. Ils devront s'adapter et se « re-cartographier » pour apprendre à assurer un service après-vente voire à s'impliquer sur la durée de vie du bâtiment, soit parce qu'ils auront un rôle dans sa gestion, soit tout simplement pour s'assurer du bon fonctionnement et effectuer les « mises à jour » nécessaires. Les principaux acteurs privés des villes seront des gestionnaires avant d'être des constructeurs. S'il est bien encadré, leur engagement sur le long terme devrait nous mener vers un système plus vertueux. Les conséquences impliqueront une remise en cause de nos manières de concevoir exprimées notamment par le passage d'une analyse en coût de construction à une analyse en coût global. Elle intégrera à la fois les charges et les revenus.

Le secteur public pourrait exercer dans certains cas un encadrement pour s'assurer que l'utilisateur final tirera profit de ce changement et que le pourvoyeur

de services sera interchangeable. Il pourrait lui aussi tirer profit de ces nouvelles infrastructures et données numériques pour coordonner des services à l'échelle de la ville.

L'action publique et privée devenant engagées sur des temporalités plus grandes, elles devraient être plus attentives à la qualité des projets et au discours de l'architecte - également attentif au temps long. Ce nouveau paradigme pourrait aussi accroître la différenciation entre les différents acteurs privés. Car elle est aujourd'hui inexistante : qui connaît l'architecte, le promoteur ou le constructeur de son immeuble ? Alors que nous connaissons le fabricant, le système d'exploitation et le fournisseur d'accès de notre téléphone portable.

Le rôle de l'architecte devrait s'étendre à la fois dans la durée et dans la nature de sa mission. Il intégrera les conceptions numériques en relation avec les conceptions physiques pour une meilleure synergie.

Un enjeu du fonctionnement des sociétés urbaines concerne aujourd'hui la gestion des données. Comment appréhender cet enjeu ?

L'enjeu de la gestion des données est une clé dont dépend la réussite du fonctionnement des futurs bâtiments, villes ou territoires, pour cela il convient, à minima, d'être attentif à :

- L'inter-opérabilité des instruments et des systèmes de manière à éviter tout monopole et à permettre l'émergence de nouveaux acteurs.
- L'anonymisation et l'agrégation des données.
- L'exigence d'un accès à des données classées, organisées ou « taguées », des « smart-data ». De la même façon que pour lire un texte il faut connaître sa langue, un message doit aussi contenir en son sein un décodeur et la connaissance de l'environnement où il a été capté.
- La sécurisation des informations de leur accès et de leur circulation.
- La déconnexion comme droit pour tout habitant ou citoyen.
- La mise en place de médiateurs humains entre les citoyens et le numérique.

De nouveaux métiers à « valeur humaine ajoutée » doivent émerger.

- La constitution et la régulation de tiers de confiance indépendants qui seront en charge du stockage de ces données et de leur ordonnancement. Le tiers de confiance conserve et protège l'ensemble des « datas » sans en être propriétaire. Il est garant de leur intégrité.

Ceci devrait s'organiser à travers la constitution de nouvelles entités juridiques liées à des architectures construites localisées qui conserveraient les datas produites par le bâtiment comme "valeur immobilière" accolée à l'entité bâtiment et non à un propriétaire quelconque.

De la même manière que le propriétaire d'une œuvre d'art n'a le droit ni de la modifier ni de la détruire, un propriétaire foncier ne pourra pas altérer la collecte des données.

Ainsi, ces données seront l'occasion de produire de nouvelles ressources qui permettront d'entretenir nos bâtiments et nos villes (et de réduire leur coût global).

Bibliographie

Adisson, F. (2018). « Ce que les instruments financiers font à la ville. Les effets urbains de la méthode du *discounted cash flow* dans les projets d'aménagement urbains en Italie », *Espaces et sociétés*.

Baraud-Serfaty I. (2011). « La nouvelle privatisation des villes », *Esprit*, n° 3-4, p. 149-167.

Béja A. (2015), « Le partage, une nouvelle économie ? Les métamorphoses du capitalisme », *Esprit*, p. 5-8.

Bigorgne, M. (2016). « *Faire du logement un actif « prime »? Une monographie du fonds de logement intermédiaire* ». Ecole d'Urbanisme de Paris, Mémoire de Master 1.

Bouché, P. Decoster, E. Halbert L. (2015). « L'épargne réglementée, une géographie méconnue de la circulation de richesse en France », *Géographie Économie Société* n° 17, p. 225-249.

Chamboredon, J.-C. Lemaire, M. (1970). « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement. » *Revue Française de Sociologie*. n°11, p. 3-33.

Courmont A. (2015). « Open Data et recomposition du gouvernement urbain : de la donnée comme instrument à la donnée comme enjeu politique », *Informations sociales*, n° 191 (5), p. 40-50.

Coutard O. (1999). *The Governance of Large Technical Systems*, Londres et New York, Routledge.

Dablanc, L. et Frémont, A. (dir.) (2015). *La métropole logistique*, Paris, Armand Colin.

Dupuy G. et Tarr J. (dir.) (1988). *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and America*, Philadelphia, Temple University Press.

Dormois, R. (2006). « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique* 56 (5) : p.37 - 67.

Driant, J.-C. (2011). « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards Croisés Sur l'Économie* n° 9, p. 187-197.

Edwards, P. (2003). « Infrastructure and modernity : force, time and social organization in the history of sociotechnical systems », in MISA, T. et al., *Modernity and Technology*, Cambridge, MA, MIT Press.

Epstein R. (2005). « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 10, p. 96-122.

Frémont, A. (2012). « Quel rôle pour le fleuve dans le Grand Paris des marchandises ? ». *L'Espace géographique*, vol. 41, no 3, p. 236-251.

Frétigny, R. (2015). « Financer la cité : la Caisse des dépôts et l'économie politique du développement urbain ». Institut d'Etudes Politiques de Lyon. Thèse de Doctorat.

Guironnet, A. (2016). « Une financiarisation si discrète ? La circulation des standards de la filière d'investissement en immobilier tertiaire dans les politiques de développement urbain du Grand Lyon ». *Métropoles*, (19). URL : <http://metropoles.revues.org/5371>

Guironnet, A. Attuyer, K. Halbert, L. (2016). « Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region », *Urban Studies* n°53/7, p. 1442-1464.

Guironnet, A., Halbert, L. (2014). « The financialization of Urban Development Projects: Concepts, processes, and implications », *Working Papers du LATTIS Work* n°4. URL : <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01097192>.

Halbert, L. (2013). « Les acteurs de marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche », *Espacestems.net*, <http://www.espacestems.net/articles/les-acteurs-des-marches-financiers-font-ils-la-ville>.

Halbert, L. Attuyer, K. (2016). « Introduction: The financialisation of urban production: Conditions, mediations and transformations », *Urban Studies* n°53/7, p. 1347-1361.

Halbert, L. Bouché, P. Decoster, E. (2015). *La localisation des financements du logement social sur fonds d'épargne*. Rapport pour la Caisse des Dépôts, octobre 2015.

Halpern, C. Pollard, J. « Les acteurs du marché font-ils la ville ? », *espacestems.net*, <http://www.espacestems.net/articles/les-acteurs-de-marche-font-ils-la-ville/>

Hampikian, Z. (2016). « De la distribution aux synergies ? Circulations locales d'énergie et transformations des processus de mise en réseau de la ville », Université Paris-Est, Thèse de doctorat.

Harvey, D. (1982). *The Limits to Capital*. Chicago, University of Chicago Press.

Hesse, M. (2004). "Land for logistics: locational dynamics, real estate markets and political regulation of regional distribution complexes", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 95 (2), p. 162-173.

Hesse, M. (2008). *The City as a Terminal. The Urban Context of logistics and Freight Transport*, Aldershot : Ashgate.

Huré M. (2017). *Les mobilités partagées. Nouveau capitalisme urbain*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Lacour C. (2015). *La ville en thèse*, rapport du PUCA.

Latour B. (2009). « Les moteurs immobiles de la mobilité », dans Flonneau M. et Guigueno V., *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 7-10.

Le Galès, P. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique* 45 (1), p. 57-95.

Le Galès, P. (2003). « Le retour des villes européennes ». *Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*.

Le Galès, P. et Vitale, T. (2013). « Governing the large metropolis. A research agenda », *Working papers du Programme Cities are back in town*, 2013-8, Paris, Sciences Po.

Logan, J. et Moloch, H. (1987). *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley CA.

Lorrain, D. (2008). « Les institutions de second rang ». *Entreprises et histoire* 50, p.6-13.

Nappi-Choulet, I. (2012). « Le logement : laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », *Esprit*, 84-5.

Pinson, G. (2003). « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action ». *Lien social et politiques* 50, p. 39-55.

Pinson G., Morel-Journel C. (2016). « The Neoliberal City : Theory, evidence, debates », *Territory, Politics, Governance*, vol. 4, n°2, p. 137-153.

Pollard, J. (2009). *Acteurs économiques et régulation politique: Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et Madrid*, Paris, Sciences Po, thèse de doctorat.

Raimbault, N., Douet, M. et Frémont, A. (2013). « Les implantations logistiques entre réseaux et territoires », *L'Espace Géographique*, 1/2013 (Tome 42), p. 32-43.

Raimbault, N. (2014). *Gouverner le développement logistique de la métropole : périurbanisation, planification et compétition métropolitaine. Le cas du Bassin parisien et éclairages étrangers*, thèse de doctorat en Aménagement de l'Espace - Urbanisme, Université Paris Est, URL : <http://www.theses.fr/2014PEST1086/document>

Raimbault, N. et Bahoken, F. (2014). « Quelles places pour les activités logistiques dans la métropole parisienne ? », *Territoire en Mouvement*, n°23-24 : « Villes et industries : crises, recompositions, et nouvelles dynamiques », p. 53-74.

Raimbault, N. (2016). « Ancrer le capital dans les flux logistiques : la financiarisation de l'immobilier logistique », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1/2016, p. 131-154.

Raimbault, N. (2017). « Le développement logistique des grandes périphéries métropolitaines : régimes (péri-)urbains et privatisation silencieuse de la production des espaces logistiques », *Métropoles*, 21. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5564>

Rudlof F. (2011). « La mobilité comme horizon du développement durable », dans Philippe Hamman, *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 269-284.

Shelton T., Zook, M., Wiig A. (2015). "The actually existing smart city", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8, p. 13-25.

Star, S. L. (1999). « The ethnography of infrastructure », *American Behavioral Scientist* n°43, p. 377-391

Stone, C. N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence : University Press of Kansas.

Stone, C. N. (1993). "Urban Regimes and The Capacity to Govern: A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, p 1-28.

Tickell, A. et Peck, J. (2003). « Making global rules: Globalisation or neoliberalisation », in : Peck, J. et Yeung, H. W. C. (sous la direction de), *Remaking the global economy: economic-geographical perspectives*, Sage, Londres, p. 163-182.

Vergriete, P. (2011). « Logements défiscalisés: villes en perte de contrôle. » *Urbanisme* n°378, p. 61-66.

Vergriete, P. (2013). *La ville fiscalisée. Politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, Manuscrit de thèse, Champs sur marne, Université Paris-Est.

Verpraet, Gilles. (2005). *Les professionnels de l'urbanisme. Socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*. Paris: Economica/Anthropos.

PARTIE 4

**LES DYNAMIQUES
POLITIQUES DE
L'INNOVATION
URBAINE**



Introduction

par Sébastien Gardon, Maxime Huré, Marie-Clotilde Meillerand

La question de l'autonomie des gouvernements urbains et de leur capacité à produire des politiques urbaines qui s'éloignent du recours systématique aux acteurs du marché a resurgi récemment, autour des analyses cherchant à décrypter les mutations du néolibéralisme sous l'effet de la crise financière débutée en 2007. Les villes sont considérées depuis longtemps comme des lieux d'innovation, dans lesquels sont expérimentées de nouvelles formes d'action. Elles constituent bien, historiquement, les lieux d'émergence des principales innovations sociales et politiques (Topalov, 1999 ; Payre, 2007). Elles sont également le site de l'apparition et du développement des mouvements ouvriers et sociaux, comme les syndicats au 19^{ème} siècle, les luttes urbaines au 20^{ème} ou les mouvements globaux plus récemment (Bellanger et Mischi, 2013).

Pour ces raisons, les villes peuvent être appréhendées comme des échelles stratégiques dans l'émergence de nouvelles pratiques sociales et de nouvelles politiques publiques davantage inclusives, cherchant à réduire les inégalités et passant outre les échanges marchands. Dans ce contexte, cette quatrième partie propose d'aborder les enjeux démocratiques autour des dynamiques politiques de l'innovation urbaine.

Qu'elles soient pensées comme des alternatives aux mécanismes marchands (Béal et Rousseau, 2014) ou comme des politiques d'ouverture au marché (Huré, 2017), les innovations urbaines sont régulièrement rattrapées par des logiques politiques et institutionnelles qui limitent les marges de manœuvre des citoyens ou des entreprises dans leur mise en œuvre. L'enjeu pour les pouvoirs publics est alors de réguler les dispositifs innovants afin d'en obtenir des ressources politiques ou institutionnelles de tout ordre (expertise, financement, image, électorale, etc.). Bien souvent, ces processus de régulation institutionnalisent les innovations en les insérant dans des routines et des procédures, dont elles souhaitaient s'émanciper. Les tensions créées par l'institutionnalisation de certains dispositifs sont particulièrement visibles dans les politiques publiques de la culture, investies par les collectivités pour construire des stratégies de marketing territorial (Maisetti, 2014 ; Sechi, 2015). L'institutionnalisation pèse également sur les dynamiques de participation citoyenne censées accompagner l'innovation urbaine.

Cette présence incontournable des institutions locales dans les dynamiques d'innovation se traduit non seulement dans les discours officiels, mais aussi dans des dispositifs concrets qui participent à la construction même des institutions. En France, la prospective urbaine est à ce titre une forme d'expertise publique de l'innovation héritée de l'État planificateur, notamment de la DATAR, et intégrée par les missions des collectivités (Rio, 2015). Reste que les effets de ces dispositifs institutionnels dans la mise en œuvre des politiques publiques sont difficiles à identifier, tant leurs objectifs et leurs appropriations politiques et sociales sont variés.

L'innovation dans les politiques publiques urbaines est donc plurielle et peut concerner de nombreux acteurs, associatifs, économiques, institutionnels et politiques. Aujourd'hui, les défis liés au développement durable et au changement climatique semblent inciter les pouvoirs publics à davantage se tourner vers un mode de gouvernement fondé sur l'expérimentation (Bulkeley et Castan Broto, 2012). Par l'expérimentation de politiques innovantes, il s'agit autant de répondre aux incertitudes liées aux effets du changement climatique, de singulariser l'action politique dans la compétition interurbaine que de promouvoir des acteurs locaux, industriels ou associatifs. Cette dynamique s'accompagne souvent d'une priorité accordée au développement de nouvelles solutions technologiques dans le domaine de l'énergie, de l'habitat, des transports ou encore des télécommunications. Le concept émergent des *Smart Cities* est probablement l'incarnation la plus avancée de ce nouveau modèle d'innovation urbaine (Languillon, 2016). Cependant, loin de satisfaire des visées démocratiques, ces nouveaux systèmes complexes donnent parfois l'impression d'une fermeture des processus décisionnels et d'innovation autour de quelques acteurs politiques et économiques.

Dans ce contexte, la question de la participation citoyenne dans les politiques publiques peut être pleinement renouvelée. Si la participation est omniprésente dans les discours institutionnels, elle peine à circonscrire ses contours (Bacqué et Sintomer, 2011) et reste bien souvent un impensé politique ou un idéal difficile à atteindre (Blondiaux, 2007 ; 2008). Si les recherches sur les projets ou dispositifs dits « participatifs » se multiplient, il en ressort à la fois un grand vent enthousiaste d'expériences et une

grande désillusion sur l'efficacité de ces processus. Ainsi, les lectures de la participation et de ses enjeux sont contrastées (Neveu, 2011). Parfois perçue comme le terreau de nouvelles pratiques favorisant les formes d'émancipation sociale et politique (Nez, 2011 ; Carrel, 2013), la participation peut aussi être analysée comme un instrument de légitimation du pouvoir (Blatrix, 2009), voire un facteur de reproduction des inégalités sociales et politiques. La dimension critique des recherches sur la participation ne remet évidemment pas en cause l'intérêt de cet objet et contribue au contraire à mieux comprendre les évolutions sociales et politiques contemporaines de la place des citoyens dans l'action publique (Gourgues, 2013).

Pourtant l'injonction à la participation et à des formes de gestion/réflexion participative a modifié la façon de travailler sur le terrain, ce que certains élus ont bien intégré. On constate ainsi un rapport ambigu des élus et des professionnels de la ville vis-à-vis de ces nouvelles formes de participation.

Le rôle des citoyens dans la fabrique des innovations urbaines semble ainsi dépendant des configurations socio-politiques spécifiques à chaque ville. Des « cas d'école » ou des modèles d'innovation ou de participation citoyenne se distinguent, comme Grenoble, considérée comme un laboratoire de l'innovation urbaine incarné par son maire Hubert Dubedout de 1965 à 1983 et aujourd'hui par le maire écologiste Eric Piolle (Artis et al., 2017), mais aussi Nantes (Devisme, 2009) ou encore Dunkerque (Briche et Huré, 2017).

Afin de décortiquer au mieux ces différentes tendances contemporaines de l'innovation dans l'action publique urbaine, ce chapitre s'organisera autour de trois contributions reflétant la diversité des jeux d'acteurs et des enjeux de gouvernance autour de la participation et de l'innovation dans des territoires différents.

Guillaume Gourgues propose une analyse des démarches de participation à partir d'un état des lieux des nombreux dispositifs qui se sont succédés à l'échelle de différents territoires. Il revient sur l'instrumentalisation politique de ces démarches en montrant leur appropriation par les élus et en soulignant l'émergence d'un champ profession-

nel - positionné autour de nouveaux métiers, de nouvelles pratiques, de nouveaux savoirs³⁷ - qui va jusqu'à la construction de chapelles et d'une légitimité académique et professionnelle autour des travaux sur la participation (dans le champ des études, du consulting, de la recherche)³⁸.

Nicolas Rio revient sur la question de la prospective urbaine et de la place des différents acteurs dans ces démarches institutionnelles. Le détour par le futur comme objet de débat s'impose alors comme un entre-deux à mi-chemin entre une ressource pour légitimer certains acteurs ou groupes sociaux plutôt minoritaires, et une opportunité pour innover au sein des institutions. La prospective s'impose alors progressivement comme un nouveau domaine d'expertise qui accompagne la mutation des territoires urbains en s'appuyant sur des démarches innovantes.

Giovanni Sechi propose d'explorer la complexité des liens entre politiques culturelles et politiques urbaines, notamment autour des enjeux d'aménagement. Sa contribution permet de s'intéresser à la place des pratiques culturelles « alternatives » dans les politiques urbaines en insistant sur la transversalité de certaines démarches. En croisant pratiques culturelles et politiques d'aménagement, il se penche sur la notion de « ville créative ».

37 Voir l'émergence ces dernières années du champ du design des politiques publiques qui a recours aux mêmes techniques et à un positionnement ambigu vis-à-vis des sciences sociales (27^{ème} région, 2010).

38 Ce champ de recherche a fait école et s'est structuré en intégrant ou excluant d'autres disciplines ou traditions de recherche comme la littérature sur les mouvements sociaux, les travaux de sociologie politique, le champ des études urbaines, la sociologie de l'action publique, etc., voir sur ce point l'interview vidéo de Loïc Blondiaux réalisée dans le cadre du séminaire du PUCA, disponible sur le site internet du PUCA.

CHAPITRE 1

**LA PARTICIPATION
PUBLIQUE (URBAINE)
A-T-ELLE BESOIN D'UNE
TABLE RASE ?**

Guillaume Gourgues

REUNION PUBLIQUE AVEC DES MEMBRES DE LA

COORDINATION DES QUARTIERS POPULAIRES

suite au rapport Mechmache-Bacqué "pour
une réforme radicale de la politique de la ville"

POUVOIR D'AGIR



VENDREDI 20 JUIN
18H30 SALLE 150 - VILLENEUVE
(GRENOBLE)

www.vill9.org

Organisée par les associations grenobloise qui participent à la
coordination nationales des quartiers ; alliance citoyenne,
association d'habitants de léon Jouhau, association des cong-
olais de France, ateliers populaires d'urbanisme, Villeneuve
debut...avec le soutien de la coordination nationale

Le développement de la « participation publique », notamment à l'échelle urbaine, est soumis depuis quelques années à un débat de fond sur son intérêt, son sens et ses voies de réformes. Par participation publique, nous entendons ici le recours à des formes administrées et descendantes de participation citoyenne, annonçant une ouverture « démocratique » des processus décisionnels et prenant souvent la forme de dispositifs participatifs, c'est-à-dire des « dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes échelles, dans le but d'associer tout ou partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé d'action publique) » (Gourgues, 2013, p. 13). A l'échelle de la gestion des villes et des politiques urbaines, nous pouvons citer quelques exemples emblématiques : les budgets participatifs, les instances pérennes de concertation (conseils de quartier, de développement, des secteurs, de jeunes), les procédures ponctuelles associées à l'élaboration de tel ou tel document de planification, la gestion urbaine de proximité ou encore, plus rarement, des mécanismes de votation citoyenne.

Le débat de fond, qu'animent autant les chercheurs spécialisés que les mouvements sociaux, les animateurs (plus ou moins professionnalisés) de ces dispositifs et les citoyens qui y sont engagés, peut être résumé comme suit : il est de plus en plus difficile de démontrer que ces dispositifs changent concrètement la forme urbaine, tant ils représentent bien peu de choses face aux tendances lourdes de la « néo-libéralisation » de la gestion des villes (Béal et Rousseau, 2008) ou de la mise à distance du suffrage universel (Desage et Guéranger, 2011). Pour le dire autrement, si des effets peuvent être identifiés dispositif par dispositif (aménagement/amélioration d'une décision, apaisement d'un conflit, dynamisation d'un quartier), un constat se diffuse :

« Non seulement les dispositifs participatifs ont des limites, mais leur développement indéniable est contrecarré par des tendances contraires dans le *policy-making*. Ces tendances sont une inclusivité limitée du processus décisionnel, une faiblesse des modes d'*accountability* démocratique, et dans le cas d'une gouvernance collaborative et privatisée, également un manque d'autorité formelle » (Papadopoulos, 2013, p. 156, nous traduisons).

Si ce constat n'est pas nouveau, il a eu tendance à se renforcer ces dernières années. Les propositions de réforme portées par le rapport rendu par Mohamed Mechmache et Marie-Hélène Bacqué sur la question de la participation dans la politique de la ville (Bacqué, Mechmache, 2013) incarnent à elles-seules la consolidation d'une aspiration à faire de la participation « autrement », selon des formats à réinventer.

La question qui se pose est donc simple : doit-on envisager de se débarrasser des formes institutionnelles de participation publique ? Et si oui, par quoi faut-il et peut-on les remplacer ? L'objectif de ce bref article est de tenter de poser les termes qui composent l'équation politique à l'origine de cette question. C'est, en effet, à partir de cette équation que nous pourrions comprendre la manière dont la participation publique a pu être critiquée, non pas au nom d'une réhabilitation d'une norme représentative et/ou technocratique du gouvernement des affaires publiques (la participation comme une perte de temps et un frein à la rationalisation des politiques publiques), mais au nom des normes démocratiques qu'elle était censée incarner. Il s'agit donc de prendre au sérieux les potentialités démocratiques des dispositifs participatifs, en revenant sur leur mode de production, leur déconnexion avec le processus décisionnel et les pistes de réforme ouvertes pour remédier à ces problèmes.

Comprendre l'offre de participation publique

Nous pouvons fixer un point de départ à la remise en cause de formats courants de participation publique en identifiant une logique d'ensemble qui anime aujourd'hui la production des dispositifs participatifs. Cette logique, que nous désignons sous le terme d'« offre de participation publique », ne cesse de se renforcer depuis la fin des années 1980. Résumons là : les autorités publiques, à partir d'une revendication des mouvements sociaux pour une plus grande « démocratie participative », se sont engagées dans la production de dispositifs conçus en dehors de ses mouvements sociaux. Alimentée, à l'origine, par un processus de « concession procédurale » (Blatrix, 2000) accordant aux contestataires la part de débat public qu'ils réclamaient, l'offre de participation publique s'est diversifiée : elle recycle et imite des modes de participation

inventées par les mobilisations sociales³⁹ où s'appuie sur des réseaux de réformateurs proposant des formats participatifs *ex-nihilo*. Plusieurs tendances signalent le renforcement de la logique d'offre :

- Une inscription juridique, à la fois internationale et nationale, du principe de la participation, voire des dispositifs concrets ayant une obligation légale de mise en place, même si le caractère « opposable » de ce droit à participer reste ambigu (Blatrix, 2010).

- La structuration (fragile) d'un champ professionnel de la participation, à l'échelle mondiale, qui rend possible la circulation de standards et facilite la production de dispositifs (Mazeaud et Nonjon, 2016).

- L'incertitude persistante quant à l'existence d'une « demande sociale » de participation aux dispositifs participatifs, qui ne doit pas être confondue avec les appels au renforcement de la démocratie lancés depuis les places occupées des villes entre autres françaises, espagnoles ou américaines.

- La raréfaction de la possibilité offerte aux citoyens de déclencher eux-mêmes la mise en place d'un dispositif participatif (par voie pétitionnaire par exemple) et d'identifier ainsi l'objet et le cadre de cette participation.

Le renforcement de la logique d'offre se joue au croisement de ces facteurs. Pour donner une vision synthétique, et forcément caricaturale, de ce à quoi aboutit cette dynamique, nous pouvons dépeindre un contexte dans lequel les dispositifs participatifs continuent d'être mis en place ou de fonctionner, malgré une série de problèmes récurrents (manque de participants, noyaux durs d'engagés, illisibilité de leurs résultats). Leur apparition et/ou leur stabilisation doivent beaucoup au zèle de petites coalitions d'acteurs publics et privés entretenant l'idée d'une demande sociale de participation (Mazeaud et Nonjon, 2015) et défendant leur caractère résolument innovant et prometteur – on annonce régulièrement des effets à moyen et long termes. La production de cette offre n'échappe pas au climat concurrentiel entre villes, soucieuses de labelliser

39 La trajectoire des budgets participatifs est emblématique de cette tendance (Baiocchi and Ganuza, 2012).

leur « qualité » participative et de se distinguer de leurs concurrentes plus ou moins directes (Béal et al., 2015). L'innovation et l'expérimentation démocratique ont ainsi tendance à être valorisées en elles-mêmes, et la mise en place de dispositifs restent tributaires du « hasard » des configurations locales favorables à leur apparition (Font et al., 2014). Or, c'est bien cette logique d'offre qui pose aujourd'hui problème.

Une déprise politique

Les critiques adressées à l'offre de participation doivent être distinguées d'un discours sur l'« inanité » de toute forme de participation administrée. Chaque dispositif peut avoir des effets, notamment inattendus, qui débordent de ses objectifs officiels, en étant saisi (voire détourné) par les mouvements sociaux ou pris au sérieux par les décideurs publics. Toutefois, les effets pervers de la logique d'offre, qui structure leur production, méritent d'être interrogés, au moins sur trois volets.

Premièrement, il est possible d'identifier une tendance à l'industrialisation de la production des dispositifs participatifs : si les autorités publiques recourent aux dispositifs, c'est moins en fonction d'un objectif politique clair qu'en raison de la disponibilité de « produits » sur un marché ou de l'acquisition d'une capacité logistique à les créer (Gourgues, 2016). Les grandes disputes politiques autour des objectifs de la participation, entre militants de mai 68 et gaullistes (Sauvêtre, 2013) ou altermondialistes et néolibéraux (Mohan and Stoke, 2000), semblent avoir cédé la place à un discours managérial consistant à valoriser l'existence d'une série d'outils modulables en fonction des besoins des autorités publiques : pédagogie décisionnelle, anticipation des conflits, suivi-client, modification comportementale, marketing politique, animation de la vie sociale (via les inénarrables « projets habitants »), voire tout cela en même temps. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que certains chercheurs soulignent que la participation ait tendance à rendre acceptable les inégalités (Talpin, 2016) en privilégiant des outils psychologisants transformant la participation en thérapie de groupe (Lee, 2016). Cette tendance amène également à accueillir avec prudence les promesses « démocratiques » de l'usage des nouvelles technologies dans les villes : la participation des habitants « connectés » n'échappera pas, en elle-même, au principe de l'écoute sélective.

Deuxièmement, et en lien avec l'industrialisation des dispositifs, on assiste à une sorte d'« externalisation » de la question des effets de la participation. Se pose ici la question du recours aux chercheurs spécialisés sur la participation publique – dont l'auteur du présent article est un spécimen exemplaire – mais également au champ professionnalisé de l'évaluation des politiques publiques dans l'identification et la traçabilité de ce que changent les dispositifs au monde qui les entoure. Il est alors frappant de constater que les dispositifs se mettent bien souvent en place sans objectif identifiable, ce qui nécessite la reconstitution souvent laborieuse et *a posteriori* de leur genèse, et explique parallèlement la survalorisation d'indicateurs simplistes et descriptifs dans la promotion officielle des dispositifs : nombre de participants (même lorsqu'ils ne représentent qu'une fraction infime d'une population), de projets déposés, de réunions, somme d'argent public engagé (même lorsqu'elle ne représente qu'une fraction infime d'un budget global). Ce travail d'évaluation se confond souvent avec un acte de labellisation : même lorsqu'elle fait la démonstration que les dispositifs n'ont pas d'effet sur des questions centrales telles que la redistribution des richesses dans la ville (Boulding and Wampler, 2010), l'évaluation signale que la procédure est prise au sérieux par les spécialistes académiques – suffisamment en tout cas pour qu'ils prennent le temps d'en faire une analyse critique.

Troisièmement, les dispositifs participatifs restent tributaires des configurations politiques qui rendent possible leur production. Il est important, sur ce point, de ne pas tomber dans le piège d'une vision purement instrumentalisée de la participation : les dispositifs ne seraient que de grossiers faux-semblants, qu'une poignée de naïfs ou de cyniques honorent de leur présence. Faute de grand dessein machiavélique⁴⁰, on identifie toutefois, sur la trajectoire des dispositifs, une pesanteur des rapports de force entre des acteurs déjà situés. Nous avons ainsi pu analyser la manière dont un exercice de participation d'envergure métropolitaine avait été confronté au problème de sa propre « dévitalisation » : les militants associatifs expérimentés engagés dans l'exer-

40 C'est d'ailleurs une limite d'une vision réduisant toute forme de participation à une entreprise néolibérale (Leal, 2007).

cice participatif, conscients de la quasi-impossibilité de suivre le rythme imposé par les acteurs publics, protestent sans se retirer et finissent par « prouver » aux côtés de ces mêmes acteurs publics que leur participation n'a pas été totalement factice (Gourgues, 2015). L'enrôlement d'une partie, même restreinte, des citoyens d'une ville est un pré-requis fondamental de tout dispositif : si cette fraction y trouve son compte, alors les dispositifs peuvent continuer à exister malgré l'incertitude persistante sur leur fonctionnement et leurs objectifs.

Au croisement de ces trois problématiques, nous pouvons formuler l'enjeu d'une « déprise » politique de la participation publique. Bien entendu, il serait abusif d'attendre des dispositifs qu'ils aient systématiquement une action visible, directe et indiscutable sur les décisions publiques, tant le *policy-making* entremêle des acteurs variés donnant l'impression que « personne ne gouverne » (Favre, 2003). Toutefois, l'offre de participation publique semble être traversée par une sorte d'abandon d'une velléité de transformation concrète des régimes politiques, notamment urbains : on admet d'emblée que les dispositifs sont marginaux, que leurs effets seront incertains, qu'on ignore s'ils sont réclamés par les citoyens. Leur rôle est de provoquer « du » changement, sans qu'on sache très bien lequel. L'intérêt pour nombre de dispositifs se limite alors au petit cercle de celles et ceux qui pensent encore que le jeu en vaut la chandelle, qu'il finira bien par se passer quelque chose ou qui gardent une curiosité pour ces expériences.

Participer, ailleurs et autrement...

L'analyse critique de l'offre de participation publique ne doit pourtant être résumée à une « science triste », décourageant les fragiles avancées participatives obtenues de haute lutte. Elle correspond davantage à l'écho académique d'une série d'initiatives désordonnées, portées par des acteurs sociaux très différents, qui proposent de refonder la participation citoyenne à l'extérieur des dispositifs participatifs. Si certains mouvements leur sont clairement hostiles, d'autres proposent de repenser leur place et leurs usages.

On est alors frappé par la redécouverte de formats « radicaux » de participation citoyenne qui, malgré leur diversité, partagent un point commun : celui de contraster avec l'engouement pour la sophistication technologique des modes d'expression des habitants des villes. Dans ces expériences, aucun besoin d'être un « homme augmenté » charriant des données au moindre geste : le porte-à-porte, les réunions, la discussion collective et présenteielle, les actions concrètes et les revendications directes sont remises au goût du jour. L'exemple le plus commenté et observé de cette tendance reste l'invention de formes d'action proche du principe du *Community Organizing* dans les quartiers populaires français (Balazard et Talpin, 2016) posant un principe commun : avant de participer, les citoyens doivent s'organiser, se doter de revendications collectives afin d'obtenir satisfaction. Si rien n'interdit de se rendre dans les dispositifs participatifs et de débattre des politiques urbaines, cette forme de participation n'est conçue que comme un vecteur, parmi d'autres, de luttes revendicatives collectives, mêlant habitants, syndicalistes et militants associatifs.

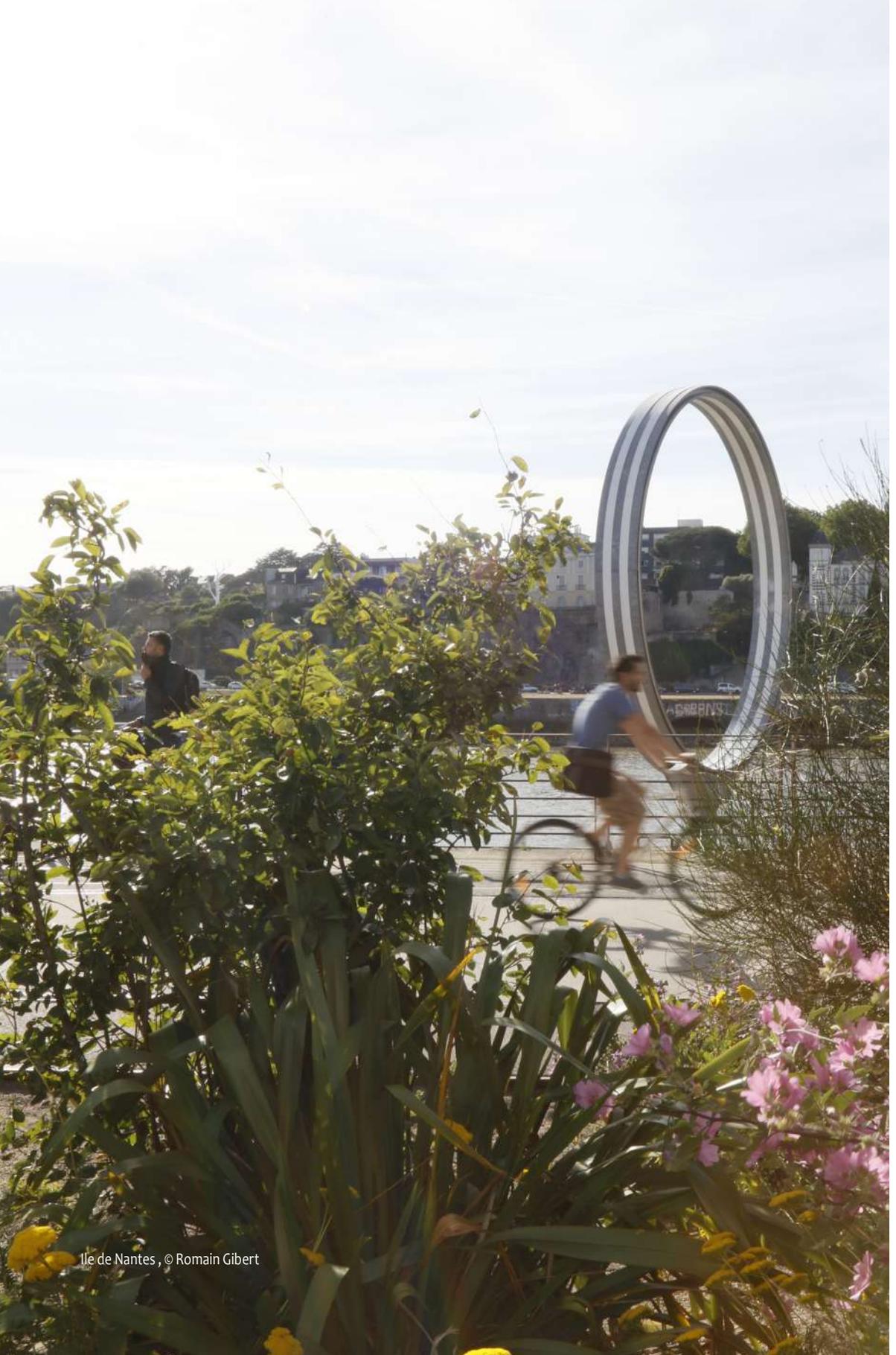
Dans le même ordre d'idée, mais dans le monde rural cette fois-ci, l'action de la municipalité de Saillans, conduite depuis 2014 par une majorité issue d'une liste « collégiale et participative » montée par des habitants, attire l'attention. En effet, les principales « innovations » démocratiques mises en place depuis trois ans – collégialité du conseil municipal, commissions participatives thématiques ouvertes à la population, conseil des sages – évoquent fortement des expériences menées dans les années 1970. Ainsi, la commune de Vandoncourt, située dans la périphérie de Montbéliard, a connu une expérimentation démocratique – conseil municipal ouvert, commissions extra-municipales thématiques, activité associative très riche (Wargny, 1980) – permettant de mesurer à quel point les expériences de refonte démocratique locale empruntent et réinventent des répertoires d'action classiques. Là encore, la participation n'est pratiquée qu'à partir d'un projet démocratique plus large, modifiant en tout premier lieu les institutions représentatives (fonctionnement du conseil municipal, gestion budgétaire, place des élus) et débordant de l'éternelle « consultation sur les projets en cours ».

Si la participation citoyenne reste un horizon souhaitable dans la construction de politiques publiques alternatives rompant avec une austérité urbaine toujours affirmée (Béal et Rousseau, 2014), elle ne peut se contenter d'être un empilement de dispositifs dont le sens politique tend à s'obscurcir. Ne pas questionner la logique d'offre fait courir le risque de limiter l'intérêt pour l'innovation démocratique à de petits cénacles experts, tributaires de l'attrait variable et aléatoire des élus pour la « démocratie participative » et focalisés sur le perfectionnement technique de dispositifs n'attirant que des fractions réduites et/ou captives de la population. Le débat qui s'ouvre, et qui se mène déjà, peut être posé comme suit : comment permettre à la participation citoyenne de réduire la pression du capitalisme sur la fabrique des villes ? Comment lui donner les moyens de faire entendre la voix de celles et ceux qui souhaitent ne pas approuver les grandes orientations métropolitaines ? Ce n'est qu'en posant ces questions que l'offre de participation publique pourra, avant de puiser dans la « boîte à outil » de la participation en kit (Bonnacorsi et Nonjon, 2012), (re)déterminer son sens politique.

CHAPITRE 2

LA PROSPECTIVE COMME VECTEUR D'INNOVATION INSTITUTIONNELLE

Nicolas Rio



La prospective ne sert pas à gouverner le long terme

« Anticiper pour construire le futur au lieu de le subir » : telle est la définition la plus fréquente de la prospective et de son rôle. On la retrouve dans les manuels comme dans les rapports prospectifs des collectivités.

L'analyse de la prospective en situation⁴¹ conduit néanmoins à interroger cette définition canonique, tant elle contraste avec les pratiques observées. D'une part, le recours à la prospective prend à chaque fois la forme de démarches éphémères, à travers la mise en place de dispositifs *ad hoc*. La mobilisation des élus et des techniciens est forte, mais elle est retombée assez vite une fois le rapport adopté. Le caractère cyclique est d'ailleurs un élément structurant de l'histoire de la prospective en France, faite d'alternance entre des moments de creux et des phases de regain. On nous annonce une stratégie pour les trente prochaines années... tous les cinq ans !

D'autre part, l'analyse des contenus produits révèle une faible prise en compte des enjeux de long terme. Contrairement à la planification traditionnelle, la prospective aborde peu la programmation des grandes infrastructures alors que ces décisions ont un impact décisif sur le futur. Par exemple, dans les démarches *Pays de la Loire 2040* ou *Nantes Ma Ville Demain* menées en 2012-2013, le sujet de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes n'est quasiment pas abordé. Pour éviter d'aborder de front ce sujet polémique, la Région comme la Métropole préfèrent mettre l'accent sur la transformation des modes de vie.

Comment expliquer le succès de la prospective en dépit de ce décalage ? Pourquoi les collectivités ont-elles recours à cette pratique tout en étant conscientes de l'incapacité de ces démarches à atteindre l'ambition affichée ?

41 La thèse de science politique sur laquelle repose cet article m'a conduit à analyser seize démarches prospectives, menées en France aux échelons régional et métropolitain entre 1965 et 2015 (Rio, 2016).

En réalité, la prospective cherche moins à construire le long terme qu'à gouverner les institutions. La projection dans le futur peut alors être comprise comme un vecteur d'innovation, qui contribue à faire évoluer la façon dont les institutions se définissent et à transformer les modes de production de l'expertise.

Pour la prospective, le futur n'est pas un objet mais une ressource

Du point de vue des utilisateurs de la prospective, le futur ne constitue pas un objet. C'est d'ailleurs là toute sa différence avec la prévision : la prospective ne cherche pas à connaître le futur, elle vient au contraire en souligner les nombreuses incertitudes. Les dates évoquées dans le titre des démarches (« Territoires 2040 », « Rhône-Alpes 2020 », « Nantes 2030 », etc.) ne doivent pas induire en erreur. Elles ont avant tout un usage métaphorique destiné à souligner la capacité d'anticipation de ceux qui les portent, les discussions étant ensuite centrées sur un « demain » aussi incertain qu'intemporel.

Le futur est davantage mobilisé comme une ressource. Il s'agit de faire un *détour par le futur* pour parler du présent. Pour les élus et les techniciens, cette ressource a plusieurs vertus qui justifient sa mobilisation par rapport à d'autres instruments comme le diagnostic ou l'évaluation.

Premièrement, le recours au futur leur permet de mettre à distance les rapports de force et les lignes de tensions qui peuvent exister entre élus ou entre institutions. La place de la prospective dans la construction intercommunale à Nantes illustre cet usage. Réélu en 1995 pour un deuxième mandat, Jean-Marc Ayrault tente de faire voter un élargissement des compétences intercommunales... et échoue face à l'opposition des maires de la périphérie. C'est à la suite de cet échec qu'il lance la démarche « Nantes Projet 2005 », où la projection vise à souligner les interdépendances entre les communes et la nécessité d'une action publique intercommunale.

Deuxièmement, le détour par le futur est utilisé pour tenter de contourner le poids des grandes directions techniques. Les démarches prospectives sont souvent menées par des cellules stratégiques, dont les ressources financières et humaines apparaissent bien faibles par rapport aux services sectoriels. En faisant appel à l'analyse des tendances futures, il s'agit d'interroger l'expertise instituée. L'ingénieur des transports, qui joue un rôle central dans la définition des infrastructures, reste démuni lorsqu'on évoque l'émergence du covoiturage et son impact sur l'usage des TER. Cet exemple explique la réticence souvent exprimée par les grandes directions opérationnelles vis-à-vis de ces démarches.

L'anticipation agit ainsi comme une ressource pour légitimer une parole structurellement minoritaire. En s'appuyant sur les tendances émergentes (les fameux « signaux faibles »), ses utilisateurs tentent d'interroger et d'infléchir les référentiels existants. Ce fut par exemple le cas lors de la démarche Lyon 2020 portée par la Direction de la prospective du Grand Lyon. Face à la montée en puissance de la Direction du développement économique axée sur l'objectif de compétitivité, ce travail avait pour but de souligner la diversité des facteurs d'attractivité du territoire, en faisant appel à des universitaires ou des acteurs culturels. La prospective apparaît ainsi comme la ressource du pouvoir faible. Ce qui explique son lien avec l'innovation.

La prospective comme outil d'innovation institutionnelle

En France, la prospective a surtout été mobilisée par les régions et les métropoles. La diffusion de cette pratique dans les années 1960 a accompagné l'émergence de ces institutions nouvelles, face au poids historique de la commune et du département. Elle a été largement encouragée par la DATAR avec la création d'une cellule prospective au sein de la Délégation et la mise en place des organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aires métropolitaines (OREAM) sur les métropoles d'équilibre.

Menés par des structures d'études en parallèle des réformes nationales sur l'organisation territoriale française, ces premiers travaux visaient à installer les échelons régional et métropolitain comme les « collectivités du futur ». Le recours à la prospective a ainsi été un moyen de faire exister ces institutions nouvelles *par anticipation*. A travers l'élaboration de schéma de fonctionnement à l'horizon 2000, le détour par le futur cherchait à faire la preuve de la consistance de cette nouvelle échelle qui ne correspond à aucun périmètre administratif : les aires métropolitaines. Il a aussi contribué à susciter un *besoin d'institution* en soulignant l'émergence de nouveaux enjeux. « Comment organiser la croissance urbaine de ces futures métropoles ? » Telle était la question (et la raison d'être) de ces OREAM, sur la base de prévisions démographiques particulièrement ambitieuses.

L'exemple des OREAM démontre que la prospective est utilisée par les acteurs locaux comme un vecteur d'innovation institutionnelle. Ce fut le cas dans les années 1960 avec la mise en place des régions et des aires métropolitaines, ça l'est encore aujourd'hui à partir des institutions existantes. A travers chaque démarche prospective, les acteurs qui les portent cherchent à établir une nouvelle définition de l'institution, de son rôle et de ses contours. En organisant en 1986 des groupes de travail avec des élus communaux, l'agence d'urbanisme de la région nantaise tente de dépasser la fragmentation communale pour faire émerger par les projections une lecture commune de l'agglomération.

Millénaire 3 est un autre exemple des effets possibles du recours à la prospective sur les institutions. Décidée par Raymond Barre au milieu des années 1990, cette démarche accompagne le repositionnement du Grand Lyon. Alors que l'intercommunalité était jusqu'ici restée focalisée sur la gestion des services urbains et sur la planification territoriale, elle s'empare de nouveaux champs d'action publique comme la culture, le développement économique ou la formation. Les journées prospectives sont l'occasion d'enrôler les acteurs de ces domaines et de construire une parole communautaire sur ces sujets qui étaient jusqu'ici restés du ressort des communes ou de l'État. Peu importe que le projet d'agglomération n'ait été que partiellement mis en œuvre dans les décen-

nies suivantes : il avait surtout vocation à servir de manifeste pour esquisser le rôle du Grand Lyon au moment de son adoption.

La prospective comme transformation de l'expertise territoriale

La prospective ne se contente pas de contribuer à la transformation progressive des institutions. Elle participe aussi à modifier les formes d'expertise mobilisées par l'action publique territoriale.

Pour les élus comme pour les techniciens qui s'en emparent, la prospective sert à interroger l'adéquation entre l'action publique territoriale et le monde en transformation dans lequel elle prend place. En mettant l'accent sur l'évolution des modes de vie et sur les recompositions sociales et/ou territoriales à l'œuvre, il s'agit pour eux de souligner les limites des catégories d'analyse existantes et des politiques qui en découlent, voire des acteurs qui les mettent en œuvre. La notion de « signal faible » témoigne de cet usage. Un signal faible désigne une tendance faiblement prise en compte... par l'action publique !

La prospective constitue une forme d'expertise atypique, que l'on pourrait presque qualifier d'anti-expertise. En effet, elle consiste moins à construire des certitudes qu'à réinsérer du doute et de la perplexité au sein de l'action publique. Les projections élaborées lors de ces démarches se vérifient rarement dans les faits, mais elles ont au moins le mérite de mettre en lumière la complexité de la situation actuelle. Si le futur n'est pas encore écrit, c'est que le présent est bien plus incertain et contradictoire que l'image qu'en dressent les statistiques.

Cette préoccupation est aussi source d'innovation dans les outils mobilisés pour comprendre la mutation des territoires et de leurs occupants. Rappelons que la prospective trouve sa genèse aux lendemains de Mai 68. Interprétant ce mouvement de protestation comme une preuve du décalage de l'action publique face aux mutations sociales

qui agitent la société, la DATAR s'empare de la prospective pour se positionner face au Commissariat au Plan et au ministère des Finances. A la planification quantifiée des ingénieurs des Ponts et des inspecteurs des Finances, elle propose une prospective sociale ciblée sur l'évolution des modes de vie et leur inscription territoriale. Et tente d'introduire les sciences sociales dans les pratiques planificatrices.

Cette tentative de transformation des registres d'expertise se retrouve du côté des collectivités locales. La prospective des années 1990 participe ainsi à introduire la participation. A Nantes comme à Lyon, c'est dans le cadre de démarches prospectives que sont mis en place les premiers Conseils de développement. Ces dernières années, cette évolution se traduit par un recours croissant au *design* public et à l'ethnographie pour développer une action publique centrée sur les pratiques et besoins des usagers.

La prospective est donc loin d'être inutile, mais elle n'agit pas forcément là où on le dit. Sa capacité à avoir un impact sur le long terme reste faible. Mobilisée de manière éphémère et sans valeur prescriptive, elle peine à orienter directement les politiques mises en œuvre. Mais en utilisant le futur comme ressource, elle contribue à redéfinir les institutions et à renouveler les formes de l'expertise.

CHAPITRE 3

L'OCCUPATION TEMPORAIRE DES FRICHES ET DES ESPACES PUBLICS : DES POLITIQUES CULTURELLES INNOVANTES ?

Giovanni Sechi



L'objectif de ce texte est d'interroger le rôle que l'art et la culture jouent en termes de capacité d'innovation dans les politiques urbaines et en particulier les politiques d'aménagement urbain, dans le contexte actuel de crise sociale et économique, caractérisé par l'émergence de problèmes nouveaux. Nous chercherons notamment à montrer la complexité actuelle de la relation entre politiques culturelles et politiques d'aménagement. Ensuite, nous esquisserons une réflexion autour de la place des pratiques culturelles « alternatives » dans la production de politiques urbaines innovantes, à partir de l'émergence de politiques culturelles de plus en plus décloisonnées et transversales, en prenant l'exemple de l'occupation temporaire des « vides » urbains. Nous pourrions alors nous intéresser à l'existence d'autres logiques qui se sont consolidées dans les politiques culturelles urbaines au cours de ces dernières années et qui donnent lieu à une recomposition, entre autres, du rapport entre culture et aménagement urbain. Nous pourrions enfin identifier quelques tendances actuelles concernant les politiques culturelles urbaines et l'évolution du rapport entre art, culture et aménagement urbain.

La ville créative comme modèle dominant d'urbanisme

Dans les discours comme dans les faits, la stratégie de la ville créative a dominé pendant les années 1990 et 2000 parce qu'elle traduisait les principes néolibéraux en pratique et se révélait potentiellement adaptée aux exigences de redéveloppement et de réinvention de la base économique des villes. Pendant cette période, nous pouvons parler d'une véritable montée en puissance de la culture au sein des agendas politiques urbains (Négrier et Teillet, 2008). En effet, la culture est de plus en plus identifiée par les acteurs locaux comme une des ressources s'inscrivant dans l'offre territoriale et participant activement au développement de l'économie et de l'attractivité urbaine. C'est ainsi que la culture commence à exercer un effet direct sur l'aménagement urbain. La réalisation de nouveaux équipements culturels, la désignation des capitales européennes de la culture, la promotion de manifestations et d'actions culturelles et artistiques, sont autant d'actions qui accompagnent souvent des processus de requalification urbaine ou des projets immobiliers à différentes échelles. Ainsi la littérature scientifique a mis l'accent sur les potentialités de la culture en tant que vecteur de chan-

gement mais également sur les résultats ambigus que ce type d'opérations produit. Les limites de ces modèles de développement par l'économie culturelle et créative sont désormais connues et concernent principalement les risques de gentrification par l'arrivée des classes supérieures et l'élévation du niveau de vie (Miot, 2013 ; Vivant, 2009), d'élitisme des initiatives culturelles et artistiques proposées (Krätke, 2010), d'exclusion sociale (Brenner et al, 2009), de spectacularisation et d'exacerbation de nouvelles identités locales (Vanolo, 2015), de difficile gestion financière des grands événements et établissements culturels -comme dans le cas de l'antenne du Louvre à Lens⁴² -, ou encore d'une délicate justification politique de projets culturels très coûteux, etc.

Il faut également prendre en compte l'héritage que les années 1990 et 2000 ont laissé en ce qui concerne les changements du secteur culturel. Les acteurs de la culture ont pris l'habitude de travailler avec les acteurs de l'économie, de l'urbanisme, de l'environnement, du social, etc., générant souvent un terrain d'intervention commun. Quelques exemples sont désormais devenus « classiques », comme la participation des acteurs culturels à l'action sociale, l'intégration de l'art et de la culture dans les projets d'aménagement urbain, la collaboration des acteurs de la culture avec ceux du tourisme, ou encore le rôle des institutions culturelles dans l'internationalisation des villes (Payre, 2013). A cet effet, nous pouvons parler de « décloisonnement », ou de « déssectorialisation », des politiques culturelles (Saez, 2009). La culture se charge de nouveaux objectifs stratégiques par son investissement dans des démarches pour la transformation de l'image de la ville, son internationalisation, le renouveau urbain. Ceci étant, les objectifs précédents continuent à être promus et poursuivis, donnant lieu à des contradictions parfois très évidentes, parfois subtiles. Ces évolutions confirment la progressive transversalité des politiques culturelles urbaines, qui dépend notamment de la très grande

42 Voir Tobelem J.-M., « Le Louvre-Lens n'aura pas « l'effet Bilbao » escompté », *Le Monde*, 21 août 2016.

adaptabilité et malléabilité des domaines de l'art et de la culture. En effet, ces derniers montrent une grande capacité à participer à la définition et à la mise en oeuvre d'autres politiques. On observe que l'art et la culture sont de plus en plus intégrés dans une démarche plus générale de sensibilisation du public à des questions diverses, comme les questions environnementales, sociales, les transports urbains, ou l'utilisation « alternative » d'espaces publics, de friches, etc.

Questionner les nouvelles pratiques d'urbanisme créatif

La relation entre art, culture et aménagement urbain est en pleine mutation et il serait risqué de considérer que nous sommes uniquement dans une perspective de ville créative. En effet, nous observons aujourd'hui des nouvelles pratiques *bottom up* qu'il est important d'analyser, et de mettre en lien avec la situation sociopolitique et économique actuelle. La distance qui s'est créée au fil des années entre projet urbain néolibéral et besoins réels de la citoyenneté est un autre élément en lien étroit avec l'émergence d'initiatives artistiques et culturelles inédites.

Les pouvoirs publics locaux doivent aujourd'hui faire face à la crise économique -qui implique moins de recettes-, à une baisse des transferts financiers de l'État aux collectivités, à une crise sociale qui se manifeste par une explosion des besoins sociaux et à une méfiance grandissante vis-à-vis des institutions politiques. Dans cette phase d'« urbanisme de l'austérité » (Peck, 2012), de nombreuses villes doivent attribuer un rôle aux espaces qui peinent à être transformés ou aménagés. La question du « temps de veille » de ces espaces se pose (Ambrosino et Lauren, 2008) car ils impliquent une dimension fortement symbolique : le « vide » est à la fois associé au déclin des villes, aux difficultés économiques liées à la crise du secteur immobilier, aux contradictions des villes petites et moyennes qui rayonnent à l'extérieur (périurbain) et laissent donc des « vides » à l'intérieur. Ces sites peuvent être en l'occurrence des friches (résidentielles, commerciales ou industrielles), des rez-de-chaussée ou des immeubles vacants, des espaces publics sous-utilisés, des chantiers en attente, etc. Le risque est que : « [...] souvent,

ces espaces deviennent des facteurs de dégradation, générant dans la communauté un sentiment d'abandon et de manque d'attention par les autorités, pour faciliter les comportements déviants » (Galdini, 2015, p. 23).

Certains acteurs parlent du besoin d'« activer » ces espaces vacants (PUCA, 2016) pendant ce temps de veille, pour affirmer leur potentiel en tant que lieux de socialisation et expérimentation urbanistique. On parle alors d'« urbanisme temporaire » comme forme d'occupation, d'utilisation, d'aménagement de sites urbains vacants pendant une période plus ou moins définie. Des événements artistiques, culturels, ludiques sont utilisés pour animer ces sites, pour les rendre visibles. Des nombreux exemples d'événements peuvent être cités, parmi lesquels les « magasins éphémères », les ateliers de création de mobilier urbain pour aménager un espace public, les *food trucks*, les interventions artistiques et créatives comme des spectacles de théâtre, des concerts, des ateliers d'art et d'urbanisme, le *guerrilla gardening*, l'agriculture urbaine, et bien d'autres.

L'association entre utilisation temporaire des espaces urbains vacants et leur animation spontanée de la part des acteurs cités a été interprétée comme forme d'« agir interstitiel » (Petcou and Petrescu, 2007) : « il s'agit d'un urbanisme marginal qui intervient sur les bords et dans les espaces restreints des villes déchirées à cause des économies d'austérité » (Tonkiss, 2013, p. 317). La réappropriation temporaire de ces espaces et leur animation est revendiquée aussi comme un moyen de sensibiliser les citoyens à une manière « alternative » de faire la ville, plus participative, inclusive, relationnelle (Tardiveau et Mallo, 2014).

En même temps, les institutions locales de l'aménagement semblent comprendre le potentiel de ces démarches spontanées d'urbanisme temporel en termes à la fois politiques, sociaux et économiques, au-delà bien évidemment des opérations de strict aménagement. Les acteurs politiques (mairies, agglomérations, etc.) et économiques (promoteurs immobiliers, représentants des commerçants, etc.) s'approprient ces démarches et promeuvent de plus en plus l'organisation d'événements « officiels » et « sponsorisés ». Politiquement, l'enjeu de telles démarches culturelles est double. En ef-

fet, elles permettent aux élus locaux (et notamment au maire) d'augmenter leur notoriété et visibilité sur la scène locale et nationale. D'autre part, elles permettent d'éviter tout conflit avec le large éventail d'occupants des sites « en veille » (squatteurs, artistes, activités illégales, mouvements sociaux, etc.). Institutionnaliser l'utilisation temporaire de ces sites permet donc à la fois de les animer à moindre coût et de les rendre accessibles à la population, notamment à travers l'organisation d'événements éphémères organisés par un large éventail de profils, des simples citoyens, artistes, designers, architectes, sociologues, anthropologues, etc., souvent réunis dans des collectifs.

Parallèlement, la capacité des événements et de l'éphémère au sein des pratiques d'urbanisme mainstream est questionnée par des auteurs tels que Mulliez (2008) et Andrez (2013). Ces auteurs mettent en avant l'instrumentalisation de ces interventions dans l'agenda local du développement économique. Les promoteurs immobiliers ont intérêt à s'approprier et à promouvoir les démarches artistiques et d'urbanisme tactique, pour augmenter la valeur commerciale des bâtiments, du foncier, des espaces publics proches des projets immobiliers, etc.

En particulier, en temps de crise économique et de politiques d'austérité, ces pratiques d'urbanisme par l'art et la culture prennent du sens non seulement comme réaction sociale et démocratique à la privatisation des espaces urbains, à leur standardisation et à leur anonymat, mais aussi comme nouvelles opportunités de travail pour les acteurs de l'art, de l'architecture, du social, etc. Des collectifs et associations qui regroupent différentes compétences (de l'art au *design*, de l'architecture et de l'urbanisme aux sciences sociales, etc.) se multiplient et cherchent à se professionnaliser, constituant une alternative souvent moins chère et plus innovante par rapport aux modes de faire classiques. Le discours d'aménagement urbain institutionnel semble s'approprier de plus en plus ces démarches, favorisant ce processus de professionnalisation. En effet, dans un contexte de contrainte budgétaire accrue, ces initiatives d'urbanisme temporaire inspirent de nombreuses municipalités qui promeuvent des projets pilotes à faible coût, comme outils capables de répondre de manière formelle à une demande participative autour de projets urbains concrets (Douay et Prévot, 2016), d'apporter des amé-

liorations à la qualité de vie locale, ou d'accompagner des projets urbains en s'intégrant dans les différentes phases de leur réalisation.

Conclusion

Pouvons-nous alors parler de politiques culturelles et d'aménagement innovantes ? La réponse est partagée. D'une part, elles peuvent être considérées comme innovantes parce que l'on assiste à l'institutionnalisation des nouvelles pratiques artistiques, culturelles et sociales *bottom up*, qui répondent à de nouvelles demandes : la participation vs l'aliénation, la définition d'une identité urbaine originale vs la ville standardisée, la réconciliation avec la nature. D'autre part, ces mêmes politiques se montrent de plus en plus transversales, impliquent *potentiellement* plus de participation, et génèrent des nouvelles formes esthétiques de la ville. Cette désectorialisation, cette adaptabilité et cette transversalité des politiques culturelles, s'accompagnent d'un élargissement de leurs champs d'action. L'observation des pratiques et politiques culturelles préfigure aujourd'hui les nouvelles stratégies de développement urbain dans lesquelles l'art et la culture jouent un rôle clé.

La stratégie d'innovation sur le territoire dunkerquois

Patrice Vergriete, Maire de Dunkerque
Extrait de son intervention lors du séminaire

La stratégie d'innovation sur le territoire de Dunkerque se traduit principalement par trois axes forts guidés par des enjeux économiques, et la volonté de renverser la tendance concernant la perte d'habitants dans l'agglomération chaque année. En 2014, Dunkerque était la ville qui perdait le plus d'habitants. En 2016, c'est Le Havre.

1e élément de cette stratégie : redynamiser l'emploi, et surtout l'emploi local

Dans cette perspective, les États généraux de l'emploi local ont été organisés en 2015. Ils ont fait émerger 100 mesures. Cela a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives pour dépasser l'économie liée au tourisme et valoriser l'économie résidentielle. Des expérimentations ont été mises en place autour d'un chèque emploi service pour les seniors (5 heures pour les + de 70 ans). L'innovation passe également par des dispositifs et des moyens nouveaux. Le chômage de longue durée est très présent sur notre territoire et pose des problèmes complexes. Comment accompagner nos concitoyens vers un retour à l'emploi ? Face à cette situation, on peut faire un triple diagnostic : certaines activités ne rentrent pas dans le jeu du marché (notamment des activités de services auprès de personnes âgées ou autres...); les chômeurs ont beaucoup de difficultés à se réinsérer ; et enfin les financements disponibles sont très rares.

On innove donc en allant du côté de la solidarité. C'est le cas par des appels aux dons pour empêcher certains emplois de disparaître, ou encore lors du Carnaval de Dunkerque, les recettes servent à soutenir les personnes porteuses d'un handicap. Dans cette même dynamique, la Communauté Urbaine de Dunkerque a entrepris de créer une fondation pour proposer des mesures en faveur de l'emploi et d'une certaine vitalité économique. La question de l'activité économique et de l'emploi qui va avec est ainsi une préoccupation centrale, objet d'innovation.

2e élément : la mobilité

En septembre 2018, Dunkerque deviendra la plus grande agglomération de France à avoir une mobilité gratuite (Briche, 2017). Il s'agit d'une posture politique forte qui renvoie également à un ensemble de valeurs collectives. Mais il s'agit aussi d'une question stratégique. Les transports collectifs représentent moins de 5% de la part modale des déplacements. Dunkerque est une ville de la voiture car il s'agit d'une ville relativement neuve suite aux destructions de la guerre et donc relativement adaptée à la motorisation. Enfin les enjeux environnementaux représentent un point important du mandat. Pour cela, un investissement de 60 millions d'euros sur les Transports Collectifs a été engagé dans le cadre de ce mandat, avec le projet DK+, les travaux commencent. L'objectif est de doubler la fréquentation des transports collectifs : passer à plus de 9% en un mandat. Cela renvoie à d'autres exemples qui ont expérimenté la gratuité des transports : Compiègne, Châteauroux, Aubagne, Tallinn.

3e élément : la gouvernance

Derrière cela, il y a l'idée de redonner trois pouvoirs à la population : d'abord, le pouvoir de réfléchir ensemble et de co-construire des projets, à l'instar d'une « fabrique d'initiatives locales ». Ensuite, le pouvoir de décider, avec l'idée que les choix de société se font à l'échelle locale, que ce soit autour du réaménagement d'une place avec plusieurs scénarios à choisir par référendum (le cas de la Place Jean Bart) ou sur la réorganisation de la vie collective comme le débat autour des rythmes scolaires, ce sont aux familles de se prononcer. Enfin, le pouvoir d'agir à l'intérieur des politiques publiques, avec l'idée d'un citoyen comme acteur de l'action publique, et non plus un citoyen-spectateur. Il y a ainsi la volonté d'impliquer le citoyen à différents niveaux de l'action publique, de la décision au financement, de miser sur les multiples richesses des citoyens, comme le bénévolat ou l'échange...

L'un des enjeux clés est d'accompagner ces différentes mutations en faisant aussi évoluer les structures de représentation des citoyens comme le conseil de développement, pour donner à ces structures d'autres moyens et d'autres pouvoirs. Il s'agit d'un vaste programme !

A quand l'intercommunalité grand public ?

Apolline Prêtre, AdCF, rédactrice en chef d'*Intercommunalités*

L'intercommunalité s'est affirmée comme périmètre de conduite de politiques publiques, mais également comme acteur politique à part entière. Elle reste pourtant méconnue des citoyens. Si des processus de mise en visibilité se développent, l'absence d'un mode de scrutin propice à la mobilisation pour les communautés et métropoles reste un frein majeur.

L'intercommunalité à fiscalité propre a connu une montée en puissance considérable depuis son institutionnalisation dans les années 1990. D'un espace de coopération désiré, conçu en service aux communes (l'intercommunalité « guichet »), elle s'est vue renforcée au cours d'un mouvement progressif rythmé par sa généralisation à l'intégralité des communes, l'élargissement des périmètres, la consolidation de son bloc de compétences ou encore la reconnaissance d'une nouvelle catégorie de « super-communautés » : les métropoles.

Aujourd'hui, si les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne sont pas reconnus par la constitution comme des collectivités territoriales de plein exercice, la ressemblance est flagrante. Communautés et métropoles étaient reconnues depuis quelques années comme des périmètres pertinents d'exercice de politiques locales (aménagement du territoire, avec entre autres l'élaboration du plan local d'urbanisme, l'habitat ou les mobilités urbaines ; développement économique ; politiques environnementales de l'eau, de l'énergie, des déchets). Elles deviennent désormais des acteurs politiques à part entière, consacrées à travers des démarches de contractualisation : contrats entre la région et les communautés et métropoles sur le champ du développement économique (en Bretagne, Normandie...), mais également contrats avec l'État dans le cadre des futurs contrats de transition écologique annoncés par le secrétaire d'État Sébastien Lecornu, ou contrats sur la réduction des dépenses de fonctionnement proposés par le président de la République.

La publicisation de l'intercommunalité par elle-même

Cette reconnaissance politique des communautés et des métropoles dans les cercles initiés de l'action publique locale offre un contraste marqué avec la méconnaissance de l'existence de ces structures, de leurs actions et de leur fonctionnement politique par les citoyens. Des chercheurs ont analysé cette dissimulation de l'intercommunalité comme une stratégie à part entière des élus y siégeant afin de préserver et se partager un espace de pouvoir dissimulé (Desage et Guéranger, 2011). L'arène relativement consensuelle que constitue le conseil communautaire a pu également participer à dépolitiser l'intercommunalité et à amoindrir l'importance d'un mandat au sein de son exécutif, la fonction de président ou de vice-président étant alors peu mise en avant.

Ces dernières années ont cependant vu une évolution dans la mise en visibilité de l'intercommunalité par elle-même. Une communication différente s'organise progressivement à travers des outils propres à la communauté, qui mettent en valeur ses réalisations. La responsabilité communautaire ou métropolitaine dans des projets urbains ou des politiques territoriales se voit davantage assumée ; fait relativement récent : des démarches de concertation sont aujourd'hui portées par cet échelon. Enfin, l'intercommunalité est de plus en plus incarnée à travers le visage de ses élus.

La publicisation de ce niveau de gouvernance s'exprime également à travers la prise d'importance des mandats communautaires. La montée en puissance de l'intercommunalité, mais également l'élargissement des périmètres (qui ne rend plus possible l'attribution d'une vice-présidence à chaque maire de commune), ainsi que la décision « Salbris » du Conseil constitutionnel (qui a forcé une nouvelle répartition des sièges au sein des conseils communautaires tenant compte de la proportionnalité démographique des communes), ou encore, dans une moindre mesure, le non-cumul des mandats, font des fonctions de président ou vice-président de communauté ou de métropole des mandats « qui comptent ». De nouveaux jeux politiques se sont ainsi dessinés lors de la réélection des exécutifs communautaires à la suite de la refonte de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017.

Vers une véritable sanction démocratique ?

Pour toutes encourageantes qu'elles paraissent, ces évolutions restent encore limitées au regard de l'enjeu de démocratisation de l'intercommunalité. Une marche importante a été franchie en 2014 avec la première élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux, sous le format du fléchage sur un bulletin à double liste. Certaines communautés se sont mobilisées autour de l'enjeu intercommunal : dans l'agglomération de Clermont-Ferrand, un programme communautaire commun à toutes les listes socialistes des différentes communes a été réalisé. A Grenoble, la présidence de la métropole par le futur maire a constitué un enjeu fort de la campagne municipale. Ces territoires constituent autant d'exceptions qui confirment la règle. L'intercommunalité, « invitée discrète » des campagnes municipales, n'a pas bénéficié du coup de projecteur attendu, dans les discours des candidats comme dans son traitement par les médias, notamment nationaux (Le Saout et Vignon, 2015).

L'impact de ce bilan en demi-teinte sur les futures évolutions apportées aux modalités d'élections intercommunales apparaît aujourd'hui limité. Une transition vers un suffrage direct ne fait l'objet de débats, à ce stade, que pour les métropoles, selon des orientations encore à clarifier. Les élus communautaires eux-mêmes s'érigent plus souvent en opposants à cette transition démocratique qu'en facilitateurs. La mise en visibilité et la politisation croissantes de l'intercommunalité s'avèrent, pour beaucoup, insuffisantes tant que la marche de la démocratisation par l'élection ne sera pas franchie. Une marche qui reste, aujourd'hui, très haute.

Bibliographie

Ambrosino C. et Lauren A. (2008). « Friches en ville : du temps de veille aux politiques de l'espace », *Espaces et sociétés*, 134 (3) : p. 37-51.

Andres L. (2013). « Differential Spaces, Power Hierarchy and Collaborative Planning: A Critique of The Role of Temporary Uses in Shaping and Making Places », *Urban Studies*, 50 (4) : p. 759-775.

Artis A., Bougoux D., Boulacel F., Faure A., Louis J., Ortolo L., Reverdy B., Tirard-Collet et Veit S. (2017). « L'engagement citoyen », *Esprit*, 3 : p. 194-208.

Baiocchi G., Ganuza E. (2012). « The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe », *Journal of Public Deliberation*, 8 : p. 1-19.

Bacqué M.-H., Mechmache M. (2013). *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville.

Bacqué M.-H. et Sintomer Y. (2011). *La démocratie participative, Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.

Béal V., Epstein R. et Pinson G. (2015). « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, 3 (3) : p.103-127.

Béal V. et Rousseau M. (2008). « Néolibéraliser la ville fordiste », *Métropoles*, 4.

Béal V. et Rousseau M. (2014). « Alterpolitiques ! », *Métropoles*, 15.

Bellanger E. et Mischi J. (dir.) (2013). *Les territoires du communisme, Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin.

Ben Mabrouk T. (2006). *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan.

Blatrix C. (2000). *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV : processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne.

Blatrix C. (2009). « La démocratie participative en représentation », *Société contemporaine*, 74 (2) : 97-119.

Blatrix C. (2010). « Concertation et débat public », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques Publiques. 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po : p.213-242.

Blondiaux L. (2007). « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout, Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 50 (2) : p. 118-129.

Blondiaux L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualités de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil.

Bonaccorsi J. et Nonjon M. (2012). « “La participation en kit” : l’horizon funèbre de l’idéal participatif », *Quaderni*, 79 (3) : p. 29-44.

Boulding C. and Wampler B. (2010). « Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being », *World Development*, 38 (1) : p.125-135.

Briche H. et Huré M. (2017). « Dunkerque, “nouveau” laboratoire de la gratuité des transports », *Métropolitiques*.

Briche H. (2017). *Dunkerque, « Laboratoire » de la gratuité des transports en commun, Retour sur les effets de la gratuité partielle*, Rapport pour le compte de l’Agence d’urbanisme de Dunkerque et de la Communauté urbaine Dunkerque Grand Littoral, VIGS.

Bulkeley H. and Castan Broto V. (2012). « Government by experiment? Global Cities and the governing of Climate change », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38 (3) : p.361-375.

Carrel M. (2013). *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d’agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Editions.

Desage F. et Guéranger D. (2011). *La politique confisquée, Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Ed. Le Croquant

Devisme L. (dir.) (2009). *Nantes, Petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses.

Dormois R. (2006). « Structurer une capacité politique à l’échelle urbaine », *Revue française de science politique*, 56 (5) : p.837-867.

Douay N. et Prévot M. (2016). « Circulation d’un modèle urbain « alternatif » ? », *Echo-Géo*, 36.

Favre P. (2003). « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? », in Favre P., Schemeil Y. et Hayward J. (dir.) *Être gouverné. Études en l’honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po : p.257-271.

Font J., Della Porta D. and Sintomer Y. (dir.) (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe Causes, Characteristics and Consequences*, London, Rowman and Letfield.

Galdini R. (2015). « L'uso del temporaneo nei processi di rigenerazione urbana (Temporary Uses in Urban Regeneration Actions) », *Sociologia Urbana e Rurale*, 107 : p. 20-34.

Gardon S. et Meillerand M.-C. (2007). « La construction d'une réflexion métropolitaine : espaces et structures qui précèdent la mise en place de l'agence d'urbanisme de Lyon », *Territoire en mouvement*, 2 : p. 4-17.

Gourgues G. (2013). *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, PUG.

Gourgues G. (2015). « La participation métropolitaine contre la démocratie ? Le « SCOT participatif » grenoblois », in Lefeuvre M.-P. (dir.), *Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?*, Paris, Le Moniteur : p.99-124.

Gourgues G. (2016). « Les pilotes invisibles de la participation publique. Le « fichier des 11 000 » et la démocratie participative en région Rhône-Alpes », *Gouvernement et action publique*, 2 (2) : 51-78.

Gourgues G. (2010). *Le Consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, Thèse de doctorat en science politique, Grenoble.

Guiader V. (2008). « Socio-histoire de la prospective. La transformation d'une entreprise réformatrice en expertise d'État », Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 9.

Huré M. (2017). *Les mobilités partagées, Nouveaux capitalisme urbain*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Jouve B. (1998). « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon », *Politiques et management public*, 16 (1) : p.62-82.

Languillon R. (2016). « La stratégie de la "smart city" au Japon : expérimentations nationales et circulations globales », *EchoGéo*, 36.

Leal P. (2007). « Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era », *Development in Practice*, 17 (4/5) : p. 539-548.

Lee C. (2016). « Les 21st Century Town Meetings dans les années 1990 et 2000 : assemblées délibérantes et marchandisation de l'authenticité politique dans une époque d'austérité », *Participations*, 2 (15) : p.51-82.

Le Saout R. et Vignon S. (2015). *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales*, Paris, Berger Levrault.

Maisetti N. (2014). *Opération culturelle et pouvoirs urbains, Instrumentalisation économique de la culture et luttes autour de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013*, Paris, L'Harmattan.

Mazeaud A. et Nonjon M. (2015). « De la cause au marché de la démocratie participative », *Agone*, 56 : p.135-152.

Mazeaud A. et Nonjon M. (2016). « Vers un standard participatif mondial ? Enjeux, conditions et limites de la standardisation internationale de la participation publique », *Participations*, 14 : p. 121-151.

Miot Y. (2013). « Renouveler l'habitat des quartiers anciens dans le cadre de la « Politique de la Ville » : la gentrification comme horizon ? – Les exemples de Mulhouse, Roubaix et Saint-Étienne », *Métropoles*, 13.

Mohan G. and Stokke K. (2000). « Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism », *Third World Quarterly*, 21 (2) : p. 247-268.

Négrier E. et Teillet P. (2008). « La montée en puissance des territoires : facteur de recomposition ou de décomposition des politiques culturelles ? », in Saez J.-P. (dir.), *Culture et Société*, Paris, Éditions de l'Attribut : p. 91-108.

Neveu C. (2011). « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 1 (1) : p. 186-209.

Nez H. (2011). « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participative, Une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie*, 4 (2) : p.387-404.

Papadoulos Y. (2013). *Democracy in crisis? Politics, governance and politics*, Palgrave MacMillan.

Payre R. (dir.) (2013). *Lyon, ville internationale. La métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, Lyon, Éditions Libel.

Payre R. (2007). *La science communale, Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, Ed. du CNRS.

Peck J. (2012). « Austerity urbanism. American cities under extreme economy », *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 16 (6) : p. 626-655.

Petcou C. et Petrescu D. (2007). « Agir l'espace. Notes transversales, observations de terrain et questions concrètes pour chacun de nous », *Multitudes*, 31 (4) : p.101-114.

Pinson G. (2009). *Gouverner la ville par projet, Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

PUCA (2016). *Colloque Hors champ de la production urbaine*, Saint-Etienne.

Rio N. (2016). *Gouverner les institutions par le futur. Usages de la prospective et émergence des Régions et des Métropoles (1955-2015)*, Thèse de doctorat en science politique, SciencesPo Lyon.

Saez G. (2009). « Les collectivités locales et la culture », *Cahiers français*, 348 : 1-7.

Sauvêtre P. (2013). « La problématisation de la participation à travers l'histoire de la gouvernementalité », *Participations*, 6 : p. 35-63.

Sechi G. (2015). *Politiques culturelles, régimes urbains et processus de renouvellement urbain dans deux villes européennes : Saint-Etienne et Sassari*, Thèse de doctorat en études urbaines, Université de Sassari.

Talpin J. (2016). « Légitimer les inégalités. De la démocratie participative en Amérique », *Participations*, 14 : p. 265-282.

Talpin J. et Balazard H. (2016). « Community organizing : généalogie, modèles et circulation d'une pratique émancipatrice », *Mouvements*, 85 : p. 11-25.

Tardiveau A. and Mallo D. (2014). "Unpacking and Challenging Habitus: An Approach to Temporary Urbanism as a Socially Engaged Practice", *Journal of Urban Design*, 19 (4): p. 456-472.

Tonkiss F. (2013). « Austerity urbanism and the makeshift city », *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 17 (3) : p. 312-324.

Topalov C. (dir.) (1999). *Laboratoires du nouveau siècle, La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Ed de l'EHESS.

- Urfalino P. (2004). *L'invention de la politique culturelle*, Hachette, Paris.
- Vanolo, A. (2015). «The image of the creative city, eight years later: Turin, urban branding and the economic crisis taboo». *Cities*, 46 : 1-7.
- 27^{ème} Région (2010). *Design des politiques publiques*, Paris, La Documentation française.
- Vivant E. (2009). *Qu'est-ce que la ville créative ?*, Paris, Presses universitaires de France.
- Wargny C. (1980). *A Vandoncourt, c'est tous les jours dimanche*, Paris, Syros.

PARTIE 5

**INTERNATIONALISATION
DES VILLES ET
CIRCULATIONS DES
MODÈLES D'ACTION
PUBLIQUE**



Introduction

par Vincent Béal

La circulation transnationale des politiques, des pratiques, des normes, des savoirs, des instruments ou encore de l'expertise, constitue indéniablement l'une des évolutions majeures de l'action publique urbaine de ces deux dernières décennies. Les *waterfronts* de Baltimore, les « *regeneration games* » de Barcelone, la politique de « tolérance zéro » de New-York, celle de transports publics de Curitiba, ou plus récemment les stratégies environnementales de Vancouver, de Malmö ou même de Nantes: tous ces exemples de « bonnes pratiques » montrent qu'en quelques années, les circulations ont connu une nette accélération favorisant l'émergence de « modèles » dont l'influence sur les politiques urbaines est allée grandissante. Cette accélération a donné lieu à de nombreux débats dans la recherche en sciences sociales et suscité autant d'attentes que d'inquiétudes chez les praticiens de l'urbain. Ainsi, alors que certains voient les circulations comme une opportunité pour une élaboration plus « rationnelle » des politiques urbaines, se basant sur une entreprise de benchmarking permettant d'identifier les apports et limites de pratiques déjà existantes, d'autres pointent les risques d'une action publique réduite à des activités d'import/export et de plus en plus déconnectées des spécificités de chaque territoire et des demandes sociales localisées. Dans cette optique, les circulations ne seraient qu'une pierre de plus dans l'approfondissement des processus de néolibéralisation. Elles constitueraient un puissant moteur de la standardisation des politiques urbaines et de la transformation de l'action publique urbaine qui serait désormais largement produite « hors-sol ».

On aurait tort de voir l'internationalisation des villes et la circulation des pratiques dans l'action publique urbaine comme des phénomènes radicalement nouveaux. En effet, ces processus s'inscrivent dans l'histoire longue de la gestion urbaine et sont présents dès la fin du XIX^{ème} siècle. A cette période, les échanges se multiplient au sein des réseaux réformateurs et permettent ainsi la diffusion de pratiques innovantes pour répondre aux « nouveaux » problèmes urbains qui émergent dans des domaines comme l'assainissement, les transports ou de l'aménagement (Saunier, 2004 ; Gardon et al., 2009 ; Frioux, 2013). Cette circulation transnationale des pratiques et des poli-

tiques urbaines s'imbrique également à l'époque dans les relations coloniales, favorisant l'exportation d'une vision occidentale de la ville et de l'urbanisme dans les Suds (Harris et Moore, 2013). Durant les Trente Glorieuses, ces échanges entre espaces politiques locaux se tarissent. Dans le domaine des relations internationales, les voyages d'études laissent place à la pratique des jumelages, qui est davantage animée par des logiques symboliques et folkloriques que par des logiques d'action publique (Vion, 2003). A l'échelle nationale, ces circulations se poursuivent mais elles semblent désormais bornées et contrôlées par un État aménageur, devenu le principal pourvoyeur d'expertise dans les politiques urbaines (Pinson et Reigner, 2012).

C'est à partir des années 1980 et 1990, et sous l'effet de trois dynamiques principales, que ces circulations connaissent une nouvelle période faste. Premièrement, la globalisation contribue à cette période à accélérer les échanges entre espaces politiques et surtout à consacrer le rôle des villes en tant qu'échelle de gouvernement et de production de politiques publiques (Le Galès, 2002 ; Brenner, 2004 ; Pinson, 2009). Cette redistribution de l'exercice de l'autorité politique a renforcé la prise des gouvernements locaux sur un ensemble de problèmes – développement économique, protection de l'environnement, maintien de la sécurité, etc. – jusqu'alors principalement gérés à l'échelle nationale, incitant les acteurs locaux à se tourner vers l'extérieur dans leur recherche de « solutions » (Béal et Pinson, 2014). Deuxièmement, à partir des années 1980, la consolidation de l'espace politique européen renforce cette montée en puissance des gouvernements locaux qui passe entre autres par la constitution de réseaux de villes (URBACT, Eurocités, Energie-cités, etc.) agissant à la fois comme de puissants lobbys des intérêts urbains à Bruxelles et comme des espaces de dialogue, d'échanges et de diffusion de « bonnes pratiques » (Bulkeley et Kern, 2009 ; Payre, 2011). Enfin, les restructurations contemporaines des États ont également participé à cette intensification des circulations. Si dans un premier temps, les États sont restés à l'écart de ces échanges, ils ont par la suite saisi cette opportunité pour réaffirmer leur rôle de prescripteurs de l'action publique urbaine autour de la mise en place de nouveaux instruments incitatifs: appels à projets compétitifs, labels, bonnes pratiques, etc. (Epstein, 2013 ; Béal et al., 2015).

Cette accélération des circulations a bien sûr été très inégale suivant les secteurs d'action publique. Si la constitution de réseaux de villes, l'organisation de voyages d'étude et de congrès, ou encore la publication de guides de « bonnes pratiques », ont été très intenses dans des domaines comme l'environnement (Béal, 2011 ; Rosol et al., 2017), la « régénération urbaine » (Devisme et al., 2007 ; Bourdin et Idt, 2016), les transports (Gardon et al., 2009 ; Huré, 2014), la sécurité (Ward, 2006 ; Maillard et Le Goff, 2009), la culture (Maisetti, 2014), ou encore la participation (Kebrowski et Van Crieking, 2014 ; Mazeaud et al., 2016), ils semblent à l'inverse avoir été moins dynamiques autour d'autres enjeux comme la mise en place d'un « *local welfare* » ou la lutte contre les inégalités et les discriminations (Bereni et Epstein, 2015). Plus généralement, ces circulations semblent avoir participé aux durcissements des hiérarchies urbaines, contribuant à renforcer la visibilité des pratiques des quelques trendsetters (Béal, 2014) – les mégapoles qui constituent des « *showrooms* » permanents pour les pratiques et les politiques urbaines, les capitales régionales capables de « vendre » leur success story métropolitaine, les villes secondaires dynamiques s'étant positionnées sur des secteurs de niche comme l'environnement ou la participation, etc. – et à l'inverse à marginaliser les autres : celles des villes des Suds dont la visibilité dans d'autres régions du globe est très faible, celles des « villes dont on ne parle pas » (Authier et Bidou-Zachariasen, 2017) qui en raison de leur petites tailles ou de leur faible insertion dans les circuits d'échanges nationaux et globaux semblent aujourd'hui en dehors du radar des professionnels de l'urbain. A ce titre, l'exemple des villes en déclin, qui ont longtemps été contraintes de mobiliser des référentiels et d'utiliser des instruments pensés dans et pour des villes connaissant une croissance démographique et économique, est emblématique de l'inégale circulation des politiques urbaines et de ses effets sur la standardisation des agendas politiques locaux (Dormois et al., 2017).

Classiquement, l'étude de ces circulations s'est faite au carrefour entre la science politique et la sociologie (Delpeuch, 2008 ; Vauchez, 2013 ; Magri et Tissot, 2017). Autour du chantier de recherche des transferts de politiques publiques, l'objectif était de comprendre les mécanismes de diffusion, d'apprentissage ou encore de mimétisme institutionnel qui se développent dans les relations entre un espace politique national (ou supra-national) et un autre (Powell et Di Maggio, 1991 ; Dolowitz et March, 2000 ; Evans,

2004). Toutefois, ces premiers travaux laissaient peu de place aux circulations entre espaces politiques locaux, et plus particulièrement aux circulations entre villes. Ce vide a été comblé par des travaux plus récents émanant principalement de disciplines comme la géographie et l'urbanisme (McCann et Ward, 2011 ; Peck, 2011 ; Peyroux et Sanjuan, 2016), mais aussi dans une moindre mesure de la science politique (Aldeocca et Keating, 1999 ; Jouve, 2007 ; Béal et al., 2015 ; Mazeaud et al., 2016). Bien qu'inscrites dans des traditions disciplinaires diverses, ces recherches convergent sur plusieurs points, qui constituent aujourd'hui autant de chantiers de recherche. Elles soulignent tout d'abord la nécessité de se départir de toute forme de « nationalisme méthodologique » (Hassenteufel et Maillard, 2013) – sans pour autant occulter le rôle des États qui restent des acteurs centraux dans les circulations (Béal et al., 2015) – en explorant les dynamiques et les flux qui se développent à des échelles et dans des espaces multiples. Elles adoptent également une posture d'analyse sensible aux acteurs, à leurs ressources, à leurs rationalités, et plus généralement au travail politique nécessaire à la mise en mouvement des politiques urbaines ou encore à la construction de « modèles » et autres « bonnes pratiques » (Saint-Martin, 2000 ; Stone, 2004 ; Rapoport et Hult, 2017). Enfin, ces travaux s'intéressent aux processus incomplets de standardisation de l'action publique urbaine et aux dynamiques d'hybridations (partielles) lors des processus de circulation de politiques publiques (Pasquier, 2012 ; Peck et Theodore, 2010 ; Carriou et Ratouis, 2014 ; Douay, 2015)

Les trois chapitres de cette partie reviennent chacune à leur manière sur ces débats. Dans un premier chapitre, Elisabeth Peyroux présente le chantier de recherche qui s'est développé au sein de l'économie politique urbaine et de la géographie anglo-saxonne autour du concept de « *policy mobility* » et de chercheurs comme Jamie Peck, Kevin Ward ou encore Eugene McCann. Ces travaux ont permis de dépasser certaines limites des analyses classiques en termes de « *policy transfers* » qui étaient marquées par une vision très mécanique des transferts de politiques publiques et par une myopie vis-à-vis du rôle joué par les villes et les espaces politiques locaux dans ces circulations. Si comme le montre Elisabeth Peyroux, ces travaux ont permis d'introduire une posture plus relationnelle, caractérisée par une sensibilité spatiale plus forte et une reconnaissance de la complexité des phénomènes de circulation, de diffusion, ou d'imitation dans l'action publique urbaine, ils pêchent encore par certaines limites, comme par exemple la faible prise en compte des transferts de pratiques et de politiques en provenance des villes des

sud. Ils n'en demeurent pas moins des travaux importants qui permettent d'investir à nouveaux frais des débats centraux des « *urban studies* » comme ceux sur la néolibéralisation ou encore sur le tournant post-politique.

Le deuxième chapitre rédigé par Sarah Russeil s'intéresse aux réseaux transnationaux de ville. À côté de certains groupes professionnels comme les consultants ou encore les architectes, les réseaux de ville constituent indéniablement des acteurs centraux dans la circulation des politiques urbaines, mais également des savoirs et de l'expertise sur les villes. En partant de l'étude d'Eurocities, Sarah Russeil montre à quel point les activités de ces réseaux se sont diversifiées au cours des trente dernières années, et leur influence renforcée. Ils ont su profiter de l'approfondissement de l'intégration européenne et des politiques urbaines et régionales dans les années 1990 pour s'affirmer comme des acteurs clés de la gestion des problèmes urbains en Europe. Plus précisément, Sarah Russeil souligne que le rôle d'Eurocities en tant que producteur d'expertise à destination des villes s'est profondément transformé au fil du temps. Au départ contraint de s'appuyer sur des acteurs (notamment universitaires) disposant d'une légitimité préalable dans le champ de la ville, le réseau s'est autonomisé dans les années 2000. L'expertise qu'il produit émane aujourd'hui largement des pratiques des villes-membres dont les élus et techniciens ont compris l'intérêt que pouvaient revêtir de tels espaces de mise en visibilité et de diffusion des politiques urbaines.

Enfin, dans le troisième chapitre, Alice Mazeaud, Magali Nonjon, Raphaëlle Parizet, s'intéressent aux circulations de l'ingénierie participative. Ce domaine d'action a connu un très fort développement au cours des 20 dernières années, donnant lieu à des circulations intenses des pratiques et autres dispositifs participatifs. Si ce « tournant participatif mondial » a contribué à faire émerger des « modèles » d'action publique à légitimer quelques « bonnes pratiques », ses effets standardisateurs ont finalement été incomplets. En effet, en prenant l'exemple de l'Association Internationale pour la Participation Publique (AI2P), les trois auteures montrent que le travail de codification/normalisation et de diffusion des pratiques de participation publique reste pour l'instant limité géographiquement. Plus important, elles pointent le flou des pratiques en circulation dont la définition et surtout la mise en œuvre restent encore dominées par des contingences locales et nationales.

CHAPITRE 1

**DU TRANSFERT DES
POLITIQUES PUBLIQUES
À « L'URBANISME
MOBILE » : DIALOGUES
ET CONFRONTATIONS
INTERDISCIPLINAIRES
AUTOUR DE LA
CIRCULATION DES
« MODÈLES » URBAINS**

Elisabeth Peyroux



La circulation internationale des « modèles » urbains⁴³, connue sous le nom de « *urban policy mobility* » (UPM) dans la littérature anglo-saxonne, est au cœur d'un renouveau théorique et méthodologique au sein des études urbaines. Inscrit plus largement dans le champ de « l'urbanisme mobile » (McCann et Ward, 2011 ; Söderström et al., 2013), ce chantier de recherche intègre de nouvelles perspectives théoriques issues des sciences sociales : le tournant de la mobilité (Urry, 2007 ; Cresswell, 2010), les approches ouvertes et relationnelles des villes (Massey, 1991 ; Jacobs, 2012 ; Söderström, 2014) et les analyses en termes d'assemblage (McCann, 2011 ; Anderson et McFarlane, 2011 ; McCann et Ward, 2012). Ces approches ont pour point commun d'envisager la circulation des politiques et des acteurs dans sa dimension socio-spatiale. Ainsi, ces travaux, qui s'intéressent tout autant à la diffusion internationale du modèle nord-américain de la « ville créative » en Europe, aux transferts Nord/Sud de stratégies de renouvellement urbain tels que les *Business Improvement Districts* (BIDs) ou encore à la circulation Sud/Sud de modèles de transport public inspirés d'expériences latino-américaines (à l'image du *Bus Rapid Transit System* de Curitiba) (Wood, 2015) proposent une approche « relationnelle et territoriale » des villes qui s'attache à comprendre à la fois la mobilité et la fixité (McCann et Ward 2010).

Cette approche a permis des avancées en matière d'interdisciplinarité en interrogeant notamment la manière dont les disciplines voisines que sont la géographie et la science politique traitent d'un même objet de recherche. Les travaux en géographie et études urbaines se sont en effet en partie construits sur la critique de la littérature dite « orthodoxe » des « transferts de politiques publiques », critique qui avait déjà été amorcée au sein du champ lui-même (Stone 1999 ; Dolowitz et Marsh 1996, 2000). De même, les approches en termes d'assemblage visent à comprendre la complexité des arrangements socio-techniques et socio-spatiaux qui concourent aujourd'hui à la production de la ville et dont les travaux sur la gouvernance et les régimes urbains rendent insuffisamment

43 Pour une définition de la notion de modèle dans le cadre de cette littérature, voir Söderström et Paquot, 2012 ; Peyroux, 2012.

compte. Toutefois, certains travaux récents soulignent les limites conceptuelles de ce champ et appellent à approfondir ou élargir certaines perspectives (Béal et al., 2015 ; Temenos et McCann, 2013 ; Baker et Temenos, 2015 ; Künkul, 2015 ; Peyroux, 2016).

Les apports de l'urbanisme transnational, relationnel et mobile

Le champ des UPM est un chantier de recherche transdisciplinaire mobilisant la géographie, l'aménagement, la science politique, la sociologie, l'anthropologie et les sciences et techniques de la société. Les travaux se sont structurés autour des questions suivantes : comment et pourquoi les idées et les politiques voyagent-elles à l'échelle internationale ? Comment les idées venues d'ailleurs sont-elles intégrées et façonnent-elles les politiques urbaines ? Comment les modèles (dominants, voire hégémoniques) se forment-ils, se transforment-ils au cours de leur voyage et quels rapports de pouvoirs expriment-ils ? Quels sont leurs effets et conséquences sur les espaces, les pratiques et les sociétés en termes de convergence, différenciation, standardisation, homogénéisation (Peck et Théodore, 2010) ? Ces interrogations ont opéré comme autant de critiques et de prolongements des études des *policy transfer* en science politique. Elles ont permis de remettre en cause le rôle prépondérant de l'échelle nationale et des États dans l'analyse des transferts de politiques en argumentant que celles-ci ne prenaient pas en compte les différents sites et échelles dans lesquels et par lesquels les politiques étaient produites, notamment l'échelle locale et urbaine (McCann et Ward, 2012). Au travers d'une conception ouverte et relationnelle des villes (Massey, 1991 ; McCann et Ward, 2010 ; Robinson, 2011), ces travaux appréhendent les villes comme des nœuds d'échanges et de savoirs essentiels dans les processus de circulation des politiques urbaines (McCann, 2011). Les sites à partir desquels et vers lesquels les politiques sont transférées, qu'ils soient nationaux ou urbains, doivent être compris comme des « assemblages relationnels, dynamiques et sans frontières » (McCann et Ward, 2012 : 327).

Cette attention portée aux flux, aux réseaux et aux connections est à placer sous l'influence du « *mobility turn* » en sciences sociales (Temenos et McCann, 2013), qui a conduit à rejeter les approches spatiales binaires entre le local et le global, le proche et

le lointain en soulignant l'importance des connections entre lieux, des points de départ et d'arrivée des déplacements mais aussi de ce qui se passe pendant le transit entre ces points. Appliqué aux villes, ce raisonnement remet en cause la linéarité du transfert, en défendant l'idée que des mutations se produisent au cours du voyage ou du « mouvement » des politiques, soulignant par là le « literalist trap » des études des policy transfer (McCann, 2011 : 111). Ces travaux remettent également en cause le « territorialisme méthodologique » des études urbaines en proposant de prendre en considération, les géographies relationnelles et territoriales, les mouvements, les flux et les ancrages, le rôle des contextes globaux et des enjeux locaux et territoriaux dans l'étude de la production des villes (McCann et Ward, 2010).

Le champ des UPM a également étendu la typologie des acteurs ou « agents du transfert » et renforcé leur conceptualisation en prenant en considération leur complexité sociale, leur positionnement multi ou trans-scalaire et les processus d'apprentissage au sein de réseaux transnationaux (*policy learning*) (McCann, 2011). Les circulations doivent être appréhendées comme des processus sociaux et collectifs fondés sur des échanges entre groupes formant des « communautés épistémiques, d'experts et de pratiques » (Peck et Theodore, 2010 : 170) ou des « *advocacy coalitions* », à l'image des réseaux professionnels tels que l'*International Downtown Association* et l'*Association of Town Centre Management*, qui ont joué un rôle important dans la mise en circulation du modèle des BIDs en Afrique du Sud (Peyroux, 2012). Ces approches questionnent la rationalité des choix et des pratiques en posant l'hypothèse que les enjeux de pouvoir et les alignements idéologiques jouent un rôle plus important que la recherche d'efficacité et de « bonnes pratiques » dans la promotion, la diffusion et l'adoption de politiques. Loin d'émerger sur un marché compétitif, les modèles les plus susceptibles de « voyager » seraient ceux « qui affirment et étendent des paradigmes dominants, et qui consolident des intérêts puissants » (Peck et Theodore, 2010 : 17). A ce titre, la réflexion sur la circulation des modèles est en grande partie ancrée dans les travaux d'économie politique sur la néolibéralisation des politiques urbaines, illustrée par des modèles de régénération urbaine entrepreneuriale fondés sur des partenariats publics-privés (Ward, 2007 ; Didier et al., 2013).

Les approches en termes d'assemblage, de même que celles qui s'inspirent de la théorie de l'acteur-réseau et de la sociologie des sciences et techniques, visent à rendre

compte de la dynamique de construction des politiques et des modèles à laquelle contribuent des éléments matériels et immatériels, des idées, des hommes et des technologies (Behrend et al., 2014). S'inspirant plus ou moins directement de la notion d'agencement développée par Deleuze et Guattari (1980), ces travaux s'inscrivent dans une approche constructiviste des échelles (Marston et al., 2005). A l'instar des processus de déterritorialisation et de reterritorialisation qui conçoivent le territoire de manière non fixée dans l'espace mais toujours en recomposition (Anderson et McFarlane 2011), les « modèles » peuvent être compris comme des agrégats de savoirs, de techniques assemblés pour des raisons particulières. Par extension, les villes elles-mêmes peuvent être comprises comme des « assemblages émergents translocaux » (Brenner et al., 2011), des « sites d'assemblage, de multiplicité et de connectivité » (Robinson, 2011 : 13).

Enfin, le champ des UPM s'intéresse à des nouveaux lieux de constitution des politiques qui appellent de nouveaux objets et méthodes d'investigation ethnographique. Ces approches prennent en compte des espaces éphémères de production et de circulation des savoirs, des situations au cours desquels les savoirs sont mobilisés et assemblés : méga-événements, réseaux sociaux, plateformes internet, conférences, séminaires, workshops, visites de sites, dîners informels, etc. (Cook et Ward, 2012 ; McCann et Ward, 2012).

Limites et perspectives de recherche

La critique des *policy transfer* s'est construite sur une analyse partielle de la littérature : ainsi les approches non positivistes, attentives aux dimensions formelles et informelles du pouvoir politique au sein de la science politique n'ont pas été prises en compte, montrant ici qu'il s'agit davantage d'une différence entre approches théoriques (entre approches rationalistes et poststructuralistes) qu'entre disciplines (Künkel, 2015). Le rôle de l'État dans la circulation des modèles urbains aurait été évacué un peu trop rapidement, bien que certains travaux montrent le rôle de l'État national dans l'adoption de modèles urbains internationaux en Grande-Bretagne (Ward et McCann, 2010). L'importance de la dimension verticale des circulations des politiques urbaines et la persistance du rôle de l'État comme acteur nodal des politiques urbaines à l'échelle

nationale, sous la forme d'une recomposition de son intervention territoriale, ont été soulignées dans le cadre de la France (Béal et al., 2015). Les travaux se sont par ailleurs concentrés sur l'importation consciente et directe de modèle et non sur d'autres formes de transfert d'idées et d'orientation politiques plus diffuses, préalables à la prise de décision (Künkel ; 2015). Ils ont eu tendance à se focaliser sur les modèles dominants dans le cadre d'une réflexion privilégiant l'emprise du néolibéralisme et sa diffusion à l'échelle internationale, ce qui peut conduire à surestimer son caractère dominant et hégémonique (Parnell et Robinson, 2012 ; Söderström, 2014) et à sous-estimer, voire invisibiliser la circulation d'autres modèles. Il est plus facile de retracer les trajectoires de politiques établies, de modèles que celles des idées, des savoirs (comment inventorier les absences ? Suivre des vides ? Explorer les endroits où les modèles ne circulent pas ?). Les travaux récents s'attachent toutefois à repérer et à conceptualiser les échecs de l'adoption de modèles (Stein et al., 2015). Enfin, il est nécessaire de renforcer la théorisation des villes comme acteurs de la gouvernance mondiale (*political agency of cities*), notamment dans le cadre des réseaux transnationaux (Acuto, 2013 ; Curtis, 2014 ; Peyroux, 2016). Les approches en termes d'assemblage ont fait l'objet de critiques pour leur « empirisme inductif » (Brenner et al., 2011), leur manque de profondeur théorique et de dimension critique (Storper et Scott, 2016).

Enfin, il est nécessaire de prendre en compte le contexte géopolitique changeant de ces vingt dernières années qui a vu le bouleversement des centralités et équilibres précédents et l'émergence et la consolidation des pays émergents et des alliances entre pays du Sud. Les géographes du développement et les anthropologues posent l'hypothèse que de nouvelles normes et paradigmes de développement sont développés dans les relations Sud/Sud, ou du moins des normes et des valeurs en rupture ou contrastant avec les pays du Nord (Madsley, 2012), autant de chantiers de recherche qui restent à explorer dans le champ de la circulation des modèles urbains.

CHAPITRE 2

EXPERTISES ET RÉSEAUX DE VILLES : QUELLES CIRCULATIONS POSSIBLES ?

Sarah Russeil



Si la circulation de savoirs entre villes est un processus ancien, les réseaux de villes connaissent, depuis le milieu des années 1980, un fort développement. Dans un contexte de renforcement de l'Union Européenne, ils sont l'un des outils privilégiés par les gouvernements municipaux pour se projeter à l'international (Benington et Harvey, 1999 ; Le Galès, 2003 ; Marshall, 2005 ; Vion, 2002). Ces réseaux sont également des espaces centraux dans la production d'expertises. En se nourrissant des circulations d'individus, de savoirs ou d'expertises, ils constituent aujourd'hui des vecteurs privilégiés de circulations de « bonnes pratiques » et autres modèles dans les politiques urbaines.

Parmi les réseaux de villes, *Eurocities*⁴⁴ est l'un des plus anciens. Créé au milieu des années 1980 par quelques villes européennes dites de second rang (Barcelone, Rotterdam, Lyon, Francfort, Birmingham et Milan), il réunit désormais plus de 130 villes européennes. S'appuyant sur l'impératif de rayonnement international des villes, *Eurocities* est parvenu à imposer les villes comme des partenaires privilégiés de l'Union européenne, et ce dans une perspective d'autonomisation vis-à-vis des gouvernements nationaux et régionaux. Ce réseau agit comme groupe d'intérêt et s'appuie pour cela sur la production ou la référence à une série d'expertises relatives à l'urbain.

Diverses par leurs formes, les expertises mobilisées par et pour le réseau sont aussi multiples par leurs origines : elles peuvent être produites par des acteurs universitaires certes, mais aussi par des membres du réseau lui-même. Mieux, l'analyse fine de l'expertise urbaine produite pour ou par le réseau depuis sa création met en évidence trois grandes périodes à travers lesquelles le réseau se structure en allant vers une maîtrise de la production d'expertises et surtout en s'assurant qu'il devient puis demeure le vecteur principal de diffusion / circulations des expertises sur la ville auprès des institutions européennes.

44 Cette contribution est issue d'une recherche collective, réalisée entre 2006 et 2010, par Aisling Healy, Renaud Payre et moi-même. Elle s'appuie sur un article co-écrit avec Aisling Healy (2015).

Des savoirs universitaires pour faire réseau (1986-1989)

La première période se caractérise par l'identification puis la mobilisation de savoirs urbains préexistants par les villes fondatrices du réseau *Eurocities*. Ces savoirs sont mobilisés pour faire réseau à l'échelle européenne, non seulement face aux institutions communautaires mais également en se différenciant des représentants nationaux des pays mettant en œuvre des politiques dédiées aux villes, et du Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE) alors porte-parole officiel, au plan communautaire, des intérêts des communes et donc des villes (Payre et Spahic, 2012). Dans ce contexte, les édiles urbains se tournent vers des universitaires détenteurs de savoirs spécialisés et étudiant notamment un objet central pour elles (le développement régional et urbain) sous un angle jusqu'alors peu développé. Ces universitaires incarnent à leurs yeux, une forme de neutralité. Ils sont déjà insérés dans et reconnus par des réseaux universitaires européens, voire internationaux. Ils disposent donc de deux caractéristiques intéressant directement les fondateurs du réseau.

Produite par quelques chercheurs de l'Université Erasmus à Rotterdam, l'économie régionale et urbaine, à vocation prescriptive, devient alors une science de gouvernement. Elle tente d'articuler modèles économiques, données socio-économico-politiques et préconisations ou recommandations à destination des acteurs de l'action publique européenne, nationale, régionale et urbaine. Leurs efforts visant à développer des normes pour l'action des édiles urbains se placent dans la continuité des pratiques professionnelles de leurs institutions de rattachement, le *Netherland Economic Institute*, qui a toujours revendiqué une posture d'aide à la décision. Dès le début des années 1980, ces chercheurs répondent à des commandes de la municipalité de Rotterdam et réalisent notamment une étude collective, publiée en 1982 sous le titre *Urban Europe : A study of growth and decline*. Cette étude insiste sur les difficultés que rencontrent les régions urbaines et les villes dans les années 1970 et 1980. Éloignée du mainstream de la recherche universitaire néerlandaise de l'époque, l'approche comparative et à visée opérationnelle introduit des études de cas issues de différentes villes européennes et des recommandations discutées avec leurs décideurs. Parce qu'elles promeuvent l'impor-

tance du local dans l'économie, ces études rencontrent un large écho à partir du milieu des années 1980. *Eurocities* est saisi en retour, par ces universitaires, comme vecteur de diffusion d'études universitaires menées depuis le milieu des années 1970. De ce double mouvement naît l'*European Institut for Comparative Urban Research* (Euricur), rattaché à l'Université de Rotterdam.

La principale thèse défendue par le réseau *Eurocities*, amplement nourrie par la science régionale, souligne dès cette époque le rôle des villes dans le développement économique. Elle est mobilisée pour légitimer les villes (et donc leurs élus et leurs agents) comme des acteurs de la gouvernance européenne. A la fin de cette première période, le réseau de villes manque de relations avec les institutions bruxelloises et demeure un « outsider ». Fort de l'expertise universitaire capitalisée grâce notamment à Euricur, *Eurocities* va progressivement faire évoluer son positionnement en agissant sur trois leviers : la création d'une représentation à Bruxelles, la consolidation d'une expertise appuyée sur des savoirs axés sur la décision (savoirs techniques et savoir-faire) et surtout la mobilisation d'un chercheur également entrepreneur.

Mobiliser un chercheur-entrepreneur pour convaincre la Commission européenne (1990-1999)

La capacité d'action du réseau *Eurocities* auprès des instances européennes se renforce dès le début des années 1990 avec la création d'un secrétariat à Bruxelles. Dès lors, les processus de sélection de l'expertise évoluent, tout comme ses usages, et de nouvelles figures de l'expertise urbaine apparaissent. Cette expertise est consolidée, d'une part, grâce à une série de travaux de sciences sociales associant étroitement la capacité des villes à jouer un rôle dans le développement économique à leur capacité à rayonner à l'échelle internationale⁴⁵, d'autre part, grâce à la mobilisation d'un acteur multipositionné, à la fois chercheur et consultant, agissant comme passeur entre dif-

⁴⁵ Voir par exemple, les travaux de Panayotis Soldatos. Cette première série de travaux participe à l'émergence d'un impératif international à partir de la fin des années 1980 en Europe et aux États-Unis (Pinson et Vion, 2000 ; Kantor et Savitch, 2002).

férents mondes. Cet acteur – Michael Parkinson – a en effet déjà réalisé des travaux d'expertise et d'évaluation aux niveaux national et européen et il dispose d'un solide réseau au sein du Parti travailliste britannique. Le leader travailliste de Birmingham, Albert Bore, voit ainsi dans les travaux de Michael Parkinson une opportunité de défendre les positions qu'il parvient à faire adopter par le bureau du réseau. Son expertise apparaît alors d'autant plus importante que le réseau se cherche et que les villes fondatrices défendent des logiques différentes et concurrentes au sujet de la définition des ambitions d'Eurocities (notamment Birmingham vs Barcelone). Cette coopération donne d'ailleurs lieu à la création d'un autre centre de recherche : l'*European Institute for Urban Affairs* (EIUA)

Cette deuxième période correspond au moment où les institutions européennes s'emparent du fait urbain : la circulation d'expertises par le truchement de M. Parkinson a porté ses fruits et une politique européenne dédiée aux villes voit le jour. Bien que celle-ci soit remise en cause ensuite, cette période laisse des traces, ne serait-ce que par la reconnaissance d'Eurocities comme dépositaire de l'expertise urbaine. Le réseau est désormais entré dans le champ des institutions européennes. Le travail qu'a exigé cette volonté d'incorporation et l'organisation spécifique mise en place pour agir auprès des institutions européennes contribuent toutefois à structurer le réseau autour d'une scission entre le staff du bureau et les villes membres. Celle-ci participe d'une nouvelle évolution de la production et de la diffusion de l'expertise urbaine à une échelle européenne, et de nouvelles formes de circulations au sein du réseau.

Des experts agents des villes pour une action qui se standardise (années 2000)

A partir du début des années 2000, trois facteurs se conjuguent et entraînent, d'une part, une intensification continue et une diversification du travail mené par le réseau et, d'autre part, une modification des modes de production de l'expertise que mobilise Eurocities. Outre l'institutionnalisation des interactions entre Eurocities et les institu-

tions européennes, cette dernière période se caractérise par l'augmentation continue du nombre de villes membres du réseau ainsi que par une diminution des moyens et une transformation des objectifs des programmes européens dédiés aux villes.

Eurocities maintient son action auprès des institutions européennes et vise désormais une prise en compte de la question urbaine par l'ensemble des politiques européennes. Il s'appuie sur une expertise aux modalités de production en partie façonnées par les institutions européennes mais dont le réseau semble vouloir maîtriser pleinement la fabrique. Pour cela, le réseau fonde l'essentiel de sa production de savoirs sur les échanges d'expériences entre agents municipaux du réseau et en ne sollicitant des acteurs universitaires que sur des questions méthodologiques. *Eurocities* amène ainsi l'EUIA et Euricur à revendiquer de nouvelles spécificités et à transformer leurs positionnements par rapport au réseau.

Les agents municipaux sont alors au cœur de la fabrique de l'expertise du réseau. Reste que ce ne sont pas tant les experts de telles ou telles politiques, mais bien davantage des individus formés à la communication et aux relations publiques (voire aux relations internationales) qui participent aux activités du réseau. Les ressources premières de ces circulations ne sont plus les capitaux académiques, mais les savoirs techniques, les savoir-faire et les savoir-être. Apparaît ainsi une capacité, voire une compétence, de certaines villes⁴⁶ à prendre rang dans ces réseaux et s'ériger en modèles. Des solutions sont alors mises en avant dans les différents secteurs que sont l'aménagement, la culture, l'économie, l'environnement ou encore la mobilité.

46 A l'image de Lyon, Nantes, Francfort ou encore Manchester.

Conclusion

Ce retour sur la trajectoire d'*Eurocities* auprès des institutions européennes incite à penser que ce réseau veille à conserver la maîtrise de l'expertise urbaine produite et portée à la connaissance des institutions européennes. Il affiche également des intérêts urbains distincts de ceux des États et partagés par ses membres, et promeut une européanisation fondée sur des pratiques de *benchmarking* qui n'engendrent pas a priori de contraintes fortes pour les villes. Le staff du réseau s'assure ainsi que les politiques ou actions soutenues par l'Union européenne n'engendrent pas de nouvelles normes, ne produisent pas d'objectifs à atteindre ou encore ne se traduisent pas par des engagements financiers qui s'imposeraient aux villes.

Eurocities participe, de fait, notamment grâce à l'expertise qu'il produit ou mobilise, à des formes d'européanisation, mises en évidence également dans d'autres secteurs d'action publique : une institutionnalisation réussie dans la gouvernance européenne, une européanisation verticale au sens où les institutions européennes diffusent une série de normes d'action publique que les villes sont incitées à suivre avec rapprochement d'un mécanisme d'intégration positive tel que classiquement présenté dans l'analyse des politiques européennes (Radaelli, 2010) ; une européanisation horizontale au sens d'émergence de politiques et de pratiques d'action publique identiques dans des villes européennes distinctes. Le réseau propose finalement une sorte de vitrine de ces « bonnes pratiques » et modèles dans laquelle les États peuvent venir piocher pour ensuite, via des appels à projets par exemple, promouvoir tel ou tel type d'actions urbaines.

CHAPITRE 3

CONSTRUCTION ET CIRCULATION TRANSNATIONALE DE STANDARDS PARTICIPATIFS

Alice Meaud
Magali Nonjon
Raphaëlle Parizet



MASCOBADO

Construction de 12 logements en Habitat Participatif

214, rue de la République à MONTPELLIER



Au cours des trente dernières années, on a assisté à la multiplication de dispositifs participatifs un peu partout dans le monde⁴⁷. Budget participatif, développement participatif communautaire, jurys citoyens, conseils de quartiers, etc. Ces dispositifs sont devenus les emblèmes participatifs de la standardisation croissante des politiques locales notamment urbaines. Comment en effet expliquer la mise en œuvre simultanée de démarches participatives dans des territoires, en particulier des villes, présentant des caractéristiques très différentes ? Deux explications sont souvent données à ce tournant participatif mondial. La première met l'accent sur les causes structurelles : les transformations objectives du capitalisme, de l'action publique et de la démocratie (décentralisation, compétition des territoires, crise de légitimité, etc.) expliqueraient la recherche de solutions nouvelles pour gouverner. La seconde insiste davantage sur les configurations dans lesquelles ces dispositifs sont mis en œuvre en soulignant l'importance des circulations d'acteurs et des dispositifs. Bien que peu étudiées de façon systématique, ces circulations de l'ingénierie participative nous semblent particulièrement fécondes à étudier pour éclairer la façon dont des démarches participatives plus ou moins standardisées sont mises en œuvre à travers le monde.

La notion d'ingénierie participative qui regroupe tout à la fois les ingénieurs (acteurs et promoteurs), la machinerie (outils, dispositifs, savoir-faire, etc.) et les idées qui sont portées par ces ingénieurs via ces machineries – permet de prendre de la distance avec le présupposé démocratique de la participation et de déplacer le regard des dispositifs vers les acteurs qui les font vivre et circuler. En effet, des acteurs au profil varié - acteurs institutionnels (notamment organisations internationales), des élites intermédiaires (ONG, *think thanks*, etc.) connectées plus ou moins explicitement aux bureaucraties et donc largement dépendantes des États (subventions, autorisations, soutiens logistiques, labellisations) mais également des chercheurs et des professionnels de la participation – jouent un rôle central dans la circulation de ces dispositifs. L'attention ainsi

47 Cette contribution est une version synthétique de l'introduction du dossier « un tournant participatif mondial ? » coordonnée en 2016 dans la revue *Participations*, (Mazeaud et al., 2016). Les développements concernant l'association IAP2 sont extraits de l'article publié dans ce dossier (Mazeaud et Nonjon 2016) et de l'ouvrage à paraître (Mazeaud et Nonjon, à paraître).

portée aux usages de la circulation nous invite à envisager la dimension performative du tournant participatif mondial. Plus qu'un constat né de l'accumulation d'expériences participatives à travers le monde, le tournant participatif est aussi une catégorie d'action, « un mot d'ordre des stratégies d'internationalisation qu'il prétend décrire » (Vauchez 2013 : 11). Surtout, cette entrée par la circulation permet d'être « plus sensible aux acteurs, aux communautés politiques, administratives, épistémiques et professionnelles dans lesquels ils s'inscrivent, à leurs ressources, à leurs positions et au travail politique qu'ils doivent consentir pour diffuser, acclimater et adapter des 'solutions' venues d'ailleurs » (Béal et al. 2015 : 104). En effet, que les dynamiques de circulations transnationales soient verticales (de l'international vers le national ou le local) ou horizontales (territoires entre eux, acteurs de même niveau), elles reposent sur un travail de standardisation ou d'adaptation à des contextes variés réalisés par les entrepreneurs de la circulation. Par standard, nous désignons quelque chose de banal, d'ordinaire, mais qui répond à des normes techniques préalablement définies par un ensemble d'acteurs qui occupent des positions leur permettant de fixer ces règles du jeu. La standardisation est ici observable dans les discours à travers la production et la légitimation d'une rhétorique participative mais également dans les pratiques et prend la forme de guides méthodologiques, d'orientation, de rapports dans lesquels l'identification et la mise en avant de « bonnes pratiques », c'est-à-dire d'expériences locales singulières qui sont valorisées et érigées en « modèles ». Ces bonnes pratiques traduisent l'existence d'une nouvelle forme d'action publique plus souple, moins coercitive, reposant sur la diffusion de l'expertise et l'apprentissage de recettes et de modèles à suivre. Elles reflètent également l'importance des dynamiques concurrentielles qu'elles participent à alimenter et à structurer dans un jeu de l'innovation et de la distinction (Navez-Bouchanine et Valladares, 2007).

Dans ces opérations de construction et de légitimation de ces bonnes pratiques et règles de l'art, les États et les organisations internationales jouent un rôle central. Toutefois, leur capacité à piloter, et à influencer les politiques locales résulte moins d'une démarche coercitive basée sur la mobilisation des ressources de la circulation verticale (autorité/budget) qu'elle ne traduit l'interdépendance de ces organisations et des acteurs locaux (administratifs, associatifs ou politiques). Cela explique le développement

d'une action publique, plus souple, moins coercitive, basée sur la stimulation de dynamiques de « coopétition » au cœur des processus de circulation horizontale. Leur rôle n'est toutefois pas exclusif. Les professionnels de la participation, bien que rarement étudiés en tant que tels, sont des acteurs de cette circulation. En effet, ils conçoivent et modélisent des discours et des outils originaux qui vont circuler via les réseaux professionnels ou les interventions des prestataires et réciproquement s'approprient des outils et des discours produits par d'autres. Le travail de standardisation alimente la circulation des outils et réciproquement. Ce processus est observable à plusieurs échelles : locales, nationales et internationales. L'internationalisation des politiques et des activités économiques rend en effet nécessaire des processus de construction de standards communs pour réguler ces échanges internationaux. Ces processus peuvent être publics et portés par les organisations internationales, mais ils sont de plus en plus souvent conventionnels et privés (Boström et Halltröm, 2013). C'est à cette dynamique de construction et de circulation transnationale des standards participatifs que nous proposons de nous intéresser ici via l'étude du cas de l'Association Internationale pour la Participation Publique (IAP2).

Le travail de standardisation d'une norme participative

L'Association IAP2 a été créée en 1990 dans l'objectif de « promouvoir et d'améliorer les pratiques de participation publique ». Du fait de son ancienneté et de sa taille, IAP2 revendique sa prééminence en se présentant comme « la plus importante organisation internationale dans le domaine de la participation publique ». Elle comprend aujourd'hui 3000 membres dans plus de 26 pays. Depuis sa création, la mission principale d'IAP2 rappelée sur le site Internet de la fédération est « de promouvoir les valeurs et les bonnes pratiques de participation du public dans les décisions, gouvernementales et industrielles, qui affectent leurs vies ». Pour promouvoir la participation publique à travers le monde, les professionnels de la participation membres actifs d'IAP2 – essentiellement des consultants – ont cherché à standardiser, codifier et diffuser des valeurs et des outils de la participation publique mobilisables partout dans le monde.

Ce travail de standardisation résulte d'une double dynamique. D'abord, l'association

produit des outils et guides pratiques et organise des formations à la participation publique. Elle œuvre donc à l'élaboration et à la codification des règles de l'art participatif. Ces outils et méthodes sont conçus grâce à l'expérience des membres d'IAP2 dans le cadre d'une démarche collective et internationale destinée à valider leur adaptabilité à travers le monde. Sur le site internet comme dans les rapports de l'association la diffusion d'une ingénierie participative relativement standardisée à travers le monde est particulièrement mise en avant. Le téléchargement des outils et la formation de professionnels (plus de 30000) selon la méthode IAP2 dans des pays plus ou moins éloignés de leurs espaces nationaux d'origine (Botswana, Kazakhstan, Ouganda...) souligne que la production de « standards » alimente la diffusion de la norme participative. Une telle entreprise ne répond pas qu'à une logique de plaider pour la participation, elle obéit également à une démarche stratégique et commerciale. Elle permet à IAP2 de légitimer sa position dominante, d'étendre sa sphère d'influence et donc son marché pour la commercialisation de ses formations. Ensuite, IAP2 organise des rencontres de professionnels au cours desquelles sont évaluées et valorisées les « bonnes pratiques » de ses membres grâce à la remise de trophées – les *core values awards*. L'association remplit ainsi le rôle de certificateur externe de stratégies de distinction de certains de ses membres. Or, tous les acteurs locaux n'ont pas les ressources pour développer de telles stratégies de distinction dans la mesure où celles-ci dépendent de la possession d'un certain volume et types de capitaux internationaux et d'expertise. Aussi, que ce soit en produisant des « standards » ou en exemplifiant et en certifiant des bonnes pratiques (*l'uploading*) de certains de ses membres, IAP2 contribue indéniablement à nourrir non seulement la circulation des pratiques et des outils participatifs, mais également la standardisation et la transnationalisation des démarches participatives conduites dans le monde.

L'intégration différenciée des standards participatifs

Cette standardisation transnationale apparaît néanmoins largement conditionnée et limitée. D'abord, s'il est indéniable qu'IAP2 produit des outils qu'elle diffuse dans le monde, ces circulations demeurent toutefois réduites à certaines zones géographiques,

et en particulier à l'univers anglo-saxon. Ainsi, l'Amérique et l'Australie représentent près de 80% des personnes formées. Les freins à cette circulation sont en premier lieu linguistiques. En outre, alors que le travail de standardisation consiste à produire des méthodes et des savoirs généraux et universels, les professionnels investis mettent l'accent sur l'irréductibilité des contextes, et la nécessaire adaptation au cas par cas des pratiques et des méthodes. Cette dimension est d'autant plus fortement valorisée par les professionnels de la participation que l'adaptation au cas par cas est une source majeure de la plus-value de l'expertise participative. Ainsi, contrairement à l'image véhiculée par IAP2, l'ingénierie participative ne peut être totalement décontextualisée. Les professionnels de la participation agissent dans des univers politiques, économiques et sociaux diversifiés. En effet, s'il existe bien quelques acteurs transnationaux, ainsi que des outils et des dispositifs qui circulent à travers le monde, la communauté des professionnels de la participation est faiblement internationalisée, et davantage ancrée dans des configurations locales ou nationales. Et de fait, le réseau IAP2 n'a pas vraiment réussi à s'implanter en France alors même que la norme participative s'est fortement institutionnalisée.

In fine, cet exemple nous invite à relativiser l'idée d'un tournant participatif mondial, au sens d'un vaste processus de standardisation transnationale des démarches participatives. D'une part, s'il existe bien une rhétorique participative qui se diffuse à travers le monde, sa félicité repose pour une large part sur le flou du discours et l'ambiguïté des objectifs qui y sont associés. Cela se traduit dans la diversité des outils et des pratiques qui sont revendiqués comme étant participatifs. La mise en œuvre de telles démarches participatives n'implique donc ni adhésion normative ni convergence des pratiques. D'autre part, si le tournant participatif mondial est clairement un mot d'ordre des stratégies de promotion de démarches participatives, leur mise en œuvre reste principalement déterminée et conditionnée par les institutions et les logiques politiques, sociales et professionnelles locales voire nationales.

La difficile circulation des « modèles » de politiques locales dans les villes en décroissance

Rémi Dormois est DGA Développement Urbain à la Communauté Urbaine de Saint-Etienne Métropole et ancien directeur du service habitat de la DDT de la Loire. Il est également docteur en science politique et chercheur associé au sein du laboratoire EVS de l'Université de Lyon. Il a participé au projet ANR Altergrowth sur les villes en décroissance.

Vous travaillez depuis longtemps dans des territoires confrontés à l'enjeu du déclin démographique et à des marchés de l'habitat dits « détendus ». Quelles sont les spécificités de ces territoires et en quoi permettent-ils d'interroger la circulation des « modèles » ?

Il existe une grande diversité de situations territoriales de déprise démographique. Toutefois, je retiens de mon expérience professionnelle deux spécificités dans le fonctionnement des marchés de l'habitat dits détendus. La première est la faiblesse de l'investissement privé. La re-

cherche d'une minimisation du risque par les investisseurs immobiliers conduit les banques, les fonds de placement et les investisseurs institutionnels à privilégier les marchés tendus parce qu'ils garantissent un retour sur investissement. Les particuliers eux aussi sont dans une logique comparable. N'ayant pas confiance dans la valorisation patrimoniale de leur bien sur les moyens et longs termes, ils vont se limiter à des travaux d'entretien ce qui perpétue un parc de logements faiblement attractif qui trouve à se louer ou à s'acheter parce que les niveaux de loyers et les niveaux de prix sont bas. La seconde caractéristique est la présence d'un volontarisme et d'une forme de solidarité parmi les acteurs publics, qu'ils s'agissent des services de l'État, des collectivités locales ou de leurs opérateurs, pour innover, tester des dispositifs afin d'améliorer la qualité des logements et de relancer la production d'une offre nouvelle. Cette innovation est nécessaire car la politique nationale du logement a été centrée depuis une quinzaine d'années sur l'accompagnement de la croissance démographique et économique des grandes métropoles régionales. Les élus et techniciens qui travaillent dans les villes à marchés détendus se rendent vite compte que transposer les méthodes et les instruments mis en œuvre dans les marchés tendus ne servira à rien.

Peut-on identifier aujourd'hui des politiques publiques, des dispositifs ou des instruments qui ont été spécialement conçus pour gérer les enjeux de ce type de ville ?

Je n'ai pas identifié, jusqu'à une période très récente, de dispositifs qui auraient été pensés pour s'attaquer aux problèmes de logement tels qu'ils existent dans les marchés détendus. Je fais ici une parenthèse : ce n'est pas parce que les prix et les loyers sont bas dans un marché détendu que les problèmes de logement n'existent pas. J'ai déjà souligné que les caractéristiques du marché immobilier dans les zones détendues étaient un frein à la réhabilitation du parc existant. Je pourrais ajouter que les processus de ségrégation socio-spatiale sont très forts dans ce type de marché car les ménages aux revenus intermédiaires peuvent se mettre à distance des ménages modestes ce qu'ils ne peuvent pas faire dans les marchés tendus. Je pourrais aussi insister sur l'extrême mobilité résidentielle des locataires du parc HLM les plus solvables : ils sont en position de force par rapport à leur bailleur et n'hésitent pas à changer de logement s'ils n'obtiennent pas ce qu'ils veulent alors que dans les zones tendues la priorité est de rester dans son logement locatif social. Pour revenir à

la question posée, cette absence d'une politique nationale dédiée aux marchés détendus n'a pas empêché une fabrique de politiques locales visant à répondre aux problèmes posés précédemment. Les acteurs locaux ont su mobiliser des dispositifs qui n'avaient pas été construits spécifiquement pour les territoires en déprise démographique. On peut citer l'exemple du premier programme de rénovation urbaine (2003-2014). Certains territoires confrontés à une vacance élevée et à des problèmes structurels d'inadaptation de leur parc aux attentes résidentielles des ménages ont su élaborer des projets de rénovation urbaine comportant un nombre important de démolitions dans le parc privé et public et obtenir l'accord de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) pour ne reconstituer qu'une partie des logements démolis sous la forme d'une offre nouvelle de logements locatifs conventionnés. La période récente vient nuancer ce que je dis ici. Depuis 2015, on assiste à la mise à l'agenda de la thématique de la dévitalisation des centres-bourgs et des villes moyennes notamment sur le volet commercial. Les dispositifs mobilisés restent néanmoins essentiellement des financements pour l'ingénierie et le recyclage de crédits existants notamment ceux de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

Mais il faudra suivre dans le temps cette dynamique pour voir si elle aboutit, ou non, à la mise en place d'une réelle politique nationale de l'habitat destinée aux marchés détendus.

En l'absence de politique nationale dédiée, voit-on émerger comme ce peut être le cas aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Allemagne, des pratiques ou des politiques susceptibles de servir de « modèles » aux villes françaises en déclin?

Il existe bien évidemment des pratiques professionnelles visant à accompagner la décroissance urbaine mais elles ne sont pas mises en valeur, et elles peinent donc à être diffusées. La raison est d'abord politique. Les formes contemporaines du leadership politique ne sont pas favorables à un portage politique de la notion de gestion du déclin urbain. Quel maire prendra le risque politique vis-à-vis de ses opposants politiques ou d'investisseurs potentiels de communiquer sur le renoncement à un retour à la croissance démographique ? D'ailleurs les cas répertoriés à

l'étranger de villes ayant défini des stratégies de gestion de la décroissance urbaine montrent qu'il y a certes une forme d'acceptation de la déprise démographique mais qu'il s'agit d'une acceptation provisoire, l'objectif à moyen terme étant de retrouver une croissance démographique et économique. L'absence de structuration de modèles spécifiques à la gestion de la décroissance urbaine tient aussi à un déficit d'ingénierie sur cette thématique. Rares sont les bureaux d'études ou les cabinets de conseil qui ont développé une analyse spécifique des politiques urbaines mises en œuvre dans les villes en perte d'habitants. Souvent ces villes disposent de ressources financières limitées et donnent priorité aux interventions directes dans le champ du développement économique ou de l'aide sociale. Le financement d'études ou de missions d'ingénierie pour élaborer des stratégies alternatives visant à transformer la décroissance urbaine en opportunité n'est pas vu comme une priorité. Faute de marché suffisant les bureaux d'études et les cabinets investissent peu dans la connaissance de ce type de territoires.

Existe-il d'autres freins qui limitent la construction et surtout la diffusion de dispositifs spécifiques aux villes à marchés détendus ?

L'obstacle politique que j'ai rappelé précédemment est à l'origine d'une absence de lobbying coordonné des élus issus de ces territoires confrontés à une perte d'habitants et à un marché du logement détendu. Mais, c'est aussi un frein du côté des professionnels qui travaillent dans le champ de l'habitat et de l'aménagement dans ces territoires. Les techniciens, les urbanistes, les architectes qui développent des projets ou des dispositifs d'intervention visant à transformer en opportunités ou en ressources les spécificités des marchés détendus hésitent bien souvent à communiquer dessus et à investir les forums professionnels. Quand ils le font, ils auront tendance à ne pas s'étendre sur la spécificité du contexte démographique de leur territoire d'intervention. Tout se passe comme si travailler et innover dans un territoire au marché du logement détendu n'était pas valorisable et valorisé professionnellement. Cela re-

pose, je le pense, sur la diffusion de cette représentation collective selon laquelle il n'y aurait pas d'enjeux ni de difficultés à intervenir sur l'habitat dans les marchés détendus. La reproduction de ces codes professionnels pourrait donc être une raison de la faible circulation des modèles visant à gérer la décroissance urbaine dans un objectif d'amélioration de la qualité de vie des habitants de ces territoires.

Bibliographie

- Acuto M. (2013). *Global Cities, Governance and Diplomacy*. Routledge, London.
- Aldeoca, F., Keating, M. (1999). Paradiplomacy in action. *Regional and Federal Studies*, 9 (1), p. 1-16.
- Anderson B., McFarlane C. (2011). Assemblage and Geography, *Area*, 43 (2), 124-7.
- Authier J. Y., Bidou-Zachariasen C. (2017). Éditorial. Ces villes dont on ne parle pas. *Espaces et sociétés*, (1), p. 9-16.
- Baker T., Temenos C. (2015). Urban policy mobilities research: Introduction to a debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39, p. 824-827.
- Béal V. (2011). *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, Thèse de doctorat en science politique. Université de Saint-Etienne.
- Béal V. (2014). « Trendsetting cities »: les modèles à l'heure des politiques urbaines néolibérales. *Métropolitiques*.
- Béal V., Pinson G. (2014). When mayors go global: international strategies, urban governance and leadership. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (1), p.302-317.
- Béal V., Epstein R., Pinson G. (2015). La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie, *Gouvernement et action publique*, 3 (3), P;103-127.
- Benington J., Harvey J. (1999). Networking in Europe, in Stocker G. (Ed.), *The New Management of British Local Governance*, London, Macmillan.
- Behrends A., Park S.-J., Rottenburg R. (2014). Travelling models: introducing an analytical concept to globalisation studies. In: A. Behrends, S.-J. Park and R. Rottenburg (eds.), *Travelling models in African conflict management: translating technologies of social ordering*. Brill: Leiden and Boston.
- Bereni L., Epstein R. (2015). *Instrumenter la lutte contre les discriminations: le « label diversité » dans les collectivités territoriales*, Rapport pour l'Alliance de recherche contre les discriminations.
- Bourdin A., Idt J. (Dir.) (2016). *L'urbanisme des modèles: Références, benchmarking et bonnes pratiques*, Editions de l'Aube.

Boström M., Hallström K. T. (2013). Global Multistakeholder Standard Setters: How Fragile Are They?, *Journal of Global Ethics*, 9 (1), p. 93-110.

Brenner N. (2004). *New state spaces: Urban restructuring and state rescaling in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Bulkeley, H., Kern C. (2009). Cities, Europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47 (2), p.309-332.

Carriou C., Ratouis O. (2014). Actualités des modèles urbanistiques, *Métropolitiques*.

Cook I., Ward K. (2012). Conferences, informational infrastructures and mobile policies: the process of getting Sweden 'BID ready'. *European Urban and Regional Studies*, 19 (2), p. 137-152.

Cresswell T. (2010). Towards a politics of mobility, *Environment and Planning D: Society and Space*, 28 (1), p.17-31.

Curtis S. (dir) (2014). *The Power of Cities in International Relations*. London and New York, Routledge.

Deleuze G., Guattari F. (1980). *Mille Plateaux*, Paris, Les éditions de Minuit.

Delpuech T. (2008). L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. *Questions de recherche*, 27, p.1-69.

Devisme L., Dumont M., Roy E. (2007). Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale., *Espaces et sociétés*, (4), p. 15-31.

Didier S., Morange M., Peyroux E. (2013) The adaptive nature of neoliberalism at the local scale: Fifteen years of City Improvement Districts in Cape Town and Johannesburg. *Antipode*, 45 (1), p.121-139.

Dolowitz D. P., Marsh D. (1996). Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, 44 (2), p. 343-57.

Dolowitz D. P., Marsh D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, *Governance*, 13 (1), p. 5-24.

Dormois R., Fol S., Mondain M. (2017). L'impossible circulation des « bonnes pratiques » entre les villes en déclin, *Congrès de l'AFSP*, Montpellier.

Douay N. (2015). Le « Vancouverism »: hybridation et circulation d'un modèle urbain. *Métropolitiques*.

Epstein R. (2013). Les trophées de la gouvernance urbaine. *Pouvoirs Locaux*, (97), p.13-18.

Evans M. (2004). *Policy transfer in global perspective*. Gower Publishing, Ltd.

Frioux S. (2013). *Les batailles de l'hygiène. Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses*, Paris, Presses universitaires de France.

Gardon S., Passalacqua A., Schipper F. (2009). Pour une histoire des circulations sur la circulation. *Métropoles*, (6).

Harris A., Moore S. (2013). Planning histories and practices of circulating urban knowledge. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (5), p. 1499-1509.

Hassenteufel P., de Maillard J. (2013). Convergence, transferts et traduction. *Gouvernement et action publique*, (3), p.377-393.

Huré M. (2014). La différenciation des modèles standards urbains. *Gouvernement et action publique*, (4), p. 115-143.

Jouve B. (2007). Urban societies and dominant political coalitions in the internationalization of cities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25 (3), 374-390.

Kantor P., Savitch H. (2002). *Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton.

Le Galès P. (2003). *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de la FNSP.

Kębłowski W., Van Criekingen M. (2014). How “alternative” alternative urban policies really are?. Looking at participatory budgeting through the lenses of the right to the city. *Métropoles*, (15).

Künkel J. (2015). Urban policy mobilities versus policy transfer. Potenziale für die Analyse der Neuordnung. *Sub|Urban. Zeitschrift Für Kritische Stadtforschung*, 3 (1), p. 7-24.

Madden D. J., Wachsmuth D. (2011). Assemblage urbanism and the challenges of critical urban theory. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 15 (2), p. 225-240.

Maillard de J., Le Goff T. (2009). La tolérance zéro en France. *Revue française de science politique*, 59 (4), p. 655-679.

Maisetti N. (2014). *Opération culturelle et pouvoirs urbains: Instrumentalisation économique de la culture et luttes autour de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013*. Paris, L'Harmattan.

Magri S., Tissot S. (Dir.) (2017). *Explorer la ville contemporaine par les transferts*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.

Marshall A. (2005). Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction, *Journal of European Public Policy*, 12 (4), p. 668-686.

Mazeaud A., Nonjon M. (2016). Vers un standard participatif mondial ? Enjeux, conditions et limites de la standardisation internationale de la participation publique, *Participations*, 2016/1.

Mazeaud A., Nonjon M., Parizet R. (2016). Les circulations transnationales de l'ingénierie participative, *Participations*, 2016/1.

Mazeaud A., Nonjon M. (2017). *Le marché de la démocratie participative*, Bellecombes en bauge, Editions du croquant, à paraître.

Marston S. A., Jones J. P., Woodward K. (2005). Human geography without scale. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30, p. 416-32.

Marston S. (2000). The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, 24, p. 219-42.

Mawdsley E. (2012). *From Recipients to Donors: The Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. London: Zed.

McCann E. (2011). Urban policy mobilities and global circuits of knowledge. Towards a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101 (1), p.107-130.

McCann E., Ward K. (2010). Relationality/Territoriality: Towards a Conceptualization of Cities in the World, *Geoforum*, 41 (2), p.175-84.

McCann E., Ward K. (2012). Assembling Urbanism: Following Policies & "Studying Through" the Sites & Situations of Policy-Making, *Environment & Planning A*, 44 (1), p. 42-51.

McCann E., Ward K. (dir.) (2011). *Mobile Urbanism: City Policymaking in the Global Age*. Minneapolis MN: University of Minnesota Press.

Navez-Bouchanine F., Valladares L. (2007). Villes et “best practices”, *Espaces et société*, p. 131, 9-116.

Parnell S., Robinson J. (2012). (Re)theorizing cities from the Global South: Looking beyond neoliberalism. *Urban Geography*, 33 (4), p.593-617.

Pasquier R. (2012). Quand le local rencontre le global: contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales. *Revue française d'administration publique*, 1 (141), p. 167-182.

Payre R. (2010). The importance of being connected. City networks and urban government: Lyon and Eurocities (1990–2005). *International journal of urban and regional research*, 34 (2), p. 260-280.

Payre R., Spahic M. (2012). Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe : le cas du CCRE et d'Eurocities, *Pôle Sud*, 37 (2), p. 117-137.

Peyroux E. (2016). Circulation des politiques urbaines et internationalisation des villes : la stratégie des relations internationales de Johannesburg, *EchoGéo*, 36 | 2016.

Peyroux E. (2012). Circulation internationale et construction sociale d'un « modèle » de gestion des services urbains : les city improvement districts à Johannesburg, *L'Espace Géographique*, 41, 1/12, p. 68-81.

Peyroux E., Sanjuan T. (2016). Stratégies de villes et « modèles » urbains: approche économique et géopolitique des relations entre villes. Introduction. *EchoGéo*, (36).

Pinson G. (2009). *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po.

Pinson G., Vion A. (2000). L'internationalisation des villes comme objet d'expertise. *Pôle sud*, 13 (1), p. 85-102.

Pinson G., Reigner H. (2012). Différenciation et standardisation dans la (es) politique (s) urbaine (s), in Douillet A-C., Faure A., Halpern C., Leresche J-P. (Dir). *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, p. 163-178.

Powell W., Di Maggio (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in Powell W., Di Maggio (dir.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, p. 63-84.

Radaelli C., Meuwese A. C. M. (2010). Hard Questions, Hard Solutions: Proceduralisation through Impact Assessment in the EU, *West European Politics*, 33 (1), p. 136-153.

Rapoport E., Hult A. (2017). The travelling business of sustainable urbanism: International consultants as norm-setters. *Environment and Planning A*, In Press.

Robinson J. (2011). The spaces of circulating knowledge: City strategies and global urban governmentality, in McCann, E., Ward K., (dir.) *Mobile Urbanism*. University of Minnesota Press, p. 15-39.

Rosol M., Béal V., Mossner S. (2017). Greenest cities? The (post-)politics of new urban environmental regimes, *Environment and Planning A*, 49 (8), p. 1710-1718.

Russeau S., Healy H. (2015). Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts, *Politiques Européennes*, 49 (3), p. 54-83.

Saint-Martin D. (2000). *Building the new managerialist state: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford, Oxford University Press.

Saunier P. Y. (2004). Circulations, connexions et espaces transnationaux. *Genèses*, (4), p. 110-126.

Söderström O. (2014). *Cities in Relation. Trajectories of Urban Development in Hanoi and Ouagadougou*. Oxford, Wiley-Blackwell.

Söderström O., D'Amato G., Ruedin D., Panese F., Randeria S. (2013). *Critical Mobilities*. London, Routledge.

Söderström O., Paquot T. (2012) Modèles urbains. *Urbanisme*, 383, p. 43-45.

Stein C., Michel B., Glasze G., Pütz P. (2015). Learning from failed policy mobilities: Contradictions, resistances and unintended outcomes in the transfer of "Business Improvement Districts" to Germany. *European Urban and Regional Studies*, 24 (1), p. 35-49.

Stone D. (1999). Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines, *Politics*, 19 (1), p. 5-9.

Stone D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European public policy*, 11 (3), p. 545-566.

Storper M., Scott A. J. (2016). Current debates in urban theory: A critical assessment, *Urban Studies*, 53 (6), p. 1114-1136.

Temenos C., McCann E. (2013). Geographies of policy mobilities, *Geography Compass*, 7 (5), p. 344-357.

Urry J. (2007). *Mobilities*. Cambridge, Polity Press.

Vauchez A. (2013). Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique, *Critique internationale*, 2 (59), p. 9-16.

Vion A. (2002). Le gouvernement urbain saisi par l'internationalisation, in Fontaine J. et Hassenteufel P. (Dir.), *To Change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, p. 95-113.

Vion A. (2003). L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956): mobilisations pour un droit. *Revue française de science politique*, 53 (4), p. 559-582.

Ward K. (2006). 'Policies in motion', urban management and state restructuring: the trans-local expansion of business improvement districts. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(1), p. 54-75.

Ward K. (2007). Business Improvement District: Policy Origins, Mobile Policies and Urban Liveability. *Geography Compass*, 1 (3), p. 657-672.

Les auteurs

Camille Allé est docteure en science politique et chargée des politiques énergies, déchets, finances locales à l'Assemblée des communautés de France. Elle a publié « La contrainte budgétaire : moteur des transformations des finances locales en France? », Gourgues, G. et Houser, M. (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, (GRALE, 2017).

Vincent Béal est maître de conférences en sociologie à l'Université de Strasbourg et chercheur au laboratoire SAGE (7363). Ses recherches portent sur les politiques urbaines, le gouvernement des villes et les rapports entre niveaux de gouvernement. Il coordonne actuellement le projet ANR Altergrowth qui s'intéresse aux villes en décroissance. Il a récemment publié: "Neoliberalism French Style : marché et politique dans la gestion de l'environnement à Nantes" (Sociétés Contemporaines, 2017) et co-dirigé le dossier "Villes en décroissance" (Métropolitiques, 2017 avec Anaïs Collet, James De Filippis, Richard Ocejo et Max Rousseau).

Aurélié Delage est maîtresse de conférences en aménagement et urbanisme à l'Université de Perpignan Via Domitia, rattachée à l'UMR 5281 Art-Dev. Ses travaux portent principalement sur la compréhension des mécanismes de création de valeur dans les espaces urbains occidentaux, en particulier en contexte de régénération urbaine près d'une infrastructure de transport (quartiers de gare, autoroute urbaine) et dans des territoires en déclin.

Marc Dumont est professeur des Universités en urbanisme (Université de Lille). Il a été chercheur à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes, à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne, puis enseignant-chercheur à l'Université Rennes 2. Il est co-rédacteur de la revue internationale de sciences sociales, *EspacesTemps.net*. Spécialiste des politiques urbaines, ses travaux portent également sur le développement territorial et les périphéries urbaines. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont, avec E. Hellier, « Les nouvelles périphéries urbaines » (Presses universitaires de Rennes, 2010).

Renaud Epstein est sociologue, maître de conférences en science politique à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye et chercheur au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales - CESDIP. Ses travaux portent sur les politiques territoriales et les relations entre niveaux de gouvernement. Il conduit actuellement des recherches sur l'usage des trophées et labels dans la gouvernance urbaine.

Sébastien Gardon est responsable des formations en Sciences Humaines et Sociales à l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (VetAgro Sup). Il est chargé d'enseignement à SciencesPo Lyon, chercheur à l'UMR Territoires (Université Clermont Auvergne, Agro-ParisTech, Irstea, Inra, VetAgro Sup) et chercheur associé à Triangle (UMR CNRS 5206). Docteur en science politique, il a publié *Goût de Bouchons : Lyon, les villes françaises et l'équation automobile* (Descartes et Cie, 2011) et dirigé *Quarante ans de tramways en France* (Libel, 2018).

Guillaume Gourgues est maître de conférences en science politique (Université de Franche-Comté) et chercheur au Centre de recherches juridiques de l'Université de Franche-Comté - CRJFC. Ses recherches portent essentiellement sur les formes contemporaines de participation publique et leur influence sur l'action publique, aux échelles locales et nationales, ainsi que sur les conflits du travail. Il a notamment publié *Les politiques de démocratie participative* (PUG, 2013).

Ludovic Halbert est chercheur au CNRS rattaché au Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (Latts) de l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée. Ses recherches portent sur la transformation des systèmes productifs et les politiques de développement territorial. Il s'intéresse notamment au rôle des circuits de financement dans les dynamiques urbaines, dont les processus de financiarisation de l'environnement construit. Il est notamment l'auteur de *L'Avantage métropolitain* (PUF, 2010).

Maxime Huré est maître de conférences à l'Université de Perpignan Via Domitia, chercheur au Centre de droit économique et du développement - CDED, chercheur associé à l'UMR Triangle, Sciences Po Lyon. Ses recherches portent sur l'action publique urbaine, les grandes firmes de service et les politiques de mobilité. Il est président de l'association VIGS Mobilité.Territoires.Innovation. Il a récemment publié *Les mobilités partagées. Nouveau capitalisme urbain*, Paris (Publications de la Sorbonne, 2017).

Emmanuel Martinais est chargé de recherche au laboratoire EVS-RIVES de l'ENTPE (UMR CNRS 5600, Université de Lyon). Depuis plusieurs années, ses travaux portent sur les mutations organisationnelles de l'État environnemental et les politiques publiques de prévention des risques. Il a récemment publié *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État* (PUF, 2014) (avec Pierre Lascoumes, Laure Bonnaud et Jean-Pierre Le Bourhis).

Alice Mazeaud est politiste, maîtresse de conférences à l'Université de La Rochelle et chercheuse au Centre d'Études Juridiques et Politiques - CEJEP (EA3170). Ses travaux portent sur la professionnalisation de la démocratie participative et les transformations du travail politique et l'action publique locale.

Marie-Clotilde Meillerand est docteure en histoire contemporaine, chercheuse associée à l'UMR 5206 Triangle, actuellement en contrat de recherches au Laboratoire Aménagement Economie des transports (LAET) à l'École nationale des Travaux publics de l'État. Après sa thèse « Penser l'aménagement d'une métropole au XXème siècle. Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politique publique dans la région lyonnaise » (2010), ses recherches portent sur l'action publique urbaine et ses différentes échelles face aux enjeux d'aménagement et de vulnérabilités des territoires.

Magali Nonjon est politiste, maîtresse de conférences à Sciences po-Aix et chercheuse au Laboratoire Croyance, Histoire, Espace, Régulation Politique et Administration - CHERPA (EA 4261). Ses travaux portent sur l'ingénierie participative, la professionnalisation et l'institutionnalisation des politiques participatives.

Raphaëlle Parizet est politiste, maîtresse de conférences à l'Université Paris-Est et chercheuse au Laboratoire Interdisciplinaire d'Études du Politique Hannah Arendt - LI-PHA (EA7373). Ses travaux portent sur les politiques de pauvreté et de développement et de gestion de l'ethnicité au Mexique.

Elisabeth Peyroux est géographe, chargée de recherche au CNRS, à l'UMR 8586 Prodig, Paris. Ses travaux portent sur les stratégies de développement urbain dans les villes du Sud, plus particulièrement sur la circulation internationale des modèles urbains et le rôle des géo-technologies dans la planification et la gouvernance urbaine en Afrique du Sud. Elle a publié « Building city political agency across scales: the Johannesburg International Relations Strategy », In Oosterlynck, S. Beeckmans, L., Bassens, D., Derudder, B., Segart, B., Braeckmans, L., (eds.), *The City As Global Political Actor*, Routledge Studies in Urbanism and the city, 2018.

Nicolas Raimbault est chercheur postdoctorant au Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER). Ses recherches portent sur les transformations des territoires ouvriers et sur leur gouvernance au sein des régions urbaines européennes, dans le contexte de l'essor des emplois ouvriers logistiques et de la chute des emplois manufacturiers. Il a soutenu une thèse (Université Paris-Est, 2014) consacrée à la gouvernance du développement logistique des métropoles de Paris et de Rotterdam.

Nicolas Rio est chercheur en science politique et fondateur de Partie Prenante, agence de conseil en stratégies territoriales. Il travaille sur les usages de la planification et de la prospective, et analyse leurs transformations contemporaines. Il s'intéresse aussi à la recomposition du partage des rôles entre collectivités locales et opérateurs privés de l'aménagement et des services urbains. Il enseigne à Sciences Po Paris.

Max Rousseau est politiste au CIRAD et chercheur au laboratoire ART-Dev (UMR 5281). Depuis 2014, il est détaché comme professeur assistant à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme de Rabat (Maroc). Ses recherches portent sur la gouvernance et les politiques de développement territorial. Il coordonne actuellement le projet ANR GELULE qui porte sur les politiques de lutte contre l'étalement urbain en France et au Maroc. Il a récemment publié: "La densité fait-elle la mixité ? Politiques de densification et inégalités territoriales dans l'agglomération de Lyon" (Sociétés Contemporaines, 2017), co-publié l'ouvrage *Gentrifications* (Éditions Amsterdam, 2016 avec Anaïs Collet, Marie Chabrol, Matthieu Giroud, Lydie Launay et Hovig Ter Minassian).

Sarah Russeil est docteure en sciences politiques et chercheure associée au laboratoire RIVES de l'ENTPE. Elle a notamment travaillé sur l'action publique urbaine en l'analysant de façon privilégiée à partir des circulations transnationales ou infra-nationales d'innovations, d'expertises, de techniques ou de ressources politiques. Elle s'est notamment intéressée dans ce cadre aux stratégies internationales des villes, aux réseaux de villes ainsi qu'aux relations entre niveaux local, national et international.

Giovanni Sechi est chercheur associé au laboratoire Environnement, Ville et Société LAURE, UMR 5600, à l'Ecole Nationale d'Architecture de Lyon. Il a participé en tant que post-doctorant au projet de recherche "De la ville industrielle à la ville créative, les ressorts sociaux de l'innovation" à l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne. Il est actuellement chargé d'enseignement à l'ENSA de Lyon. Parmi ses récentes publications : « Les dessous de la ville créative » dans *Echogéo* (2016), « Quand la montagne fait œuvre d'art » dans la *Revue de géographie alpine* (2017).

Magali Talandier est professeure à l'Université Grenoble Alpes en Aménagement et Urbanisme, directrice de l'équipe de recherche Villes et Territoires au sein du laboratoire PACTE, membre du collège de direction de PACTE. Spécialiste de l'économie résidentielle, ses travaux portent plus largement sur l'analyse des processus de développement territorial à travers l'étude des flux inter-territoriaux. Elle est l'auteure de plusieurs ouvrages, dont *Renouveler la géographie économique* (Economica, 2018).

Depuis une vingtaine d'années, l'action publique urbaine française a connu de nombreuses évolutions. Dans un contexte de globalisation et de redistribution des pouvoirs entre niveaux de gouvernement, les villes françaises, et notamment les plus grandes d'entre elles, se sont affirmées comme des actrices centrales de la gestion des grands enjeux contemporains. Elles sont désormais considérées comme des échelles stratégiques dans la régulation de problèmes aussi divers que la pauvreté, le développement économique, la lutte contre le changement climatique, les migrations ou encore la mobilité.

Ce livre propose une réflexion sur les mutations récentes des politiques urbaines envisagées par la recherche française. Les contributeurs réunis dans cet ouvrage sont des chercheurs qui appartiennent à différentes disciplines (science politique, géographie, urbanisme/aménagement, sociologie) et des praticiens. Ils proposent des réflexions originales qui prennent en compte aussi bien les dynamiques globales (transformation du capitalisme, restructuration de l'État, évolution du rapport des groupes sociaux au territoire, etc.) que les contextes locaux pour rendre compte des transformations de l'action publique urbaine. Au-delà des travaux relativement connus sur les grandes métropoles, cet ouvrage mobilise également des recherches récentes portant sur des villes dont on parle moins (villes en déclin, villes moyennes, etc.), mais qui, dans un contexte, de renforcement des inégalités territoriales pourraient bien constituer à l'avenir un des enjeux majeurs des débats politiques et scientifiques.

