

# PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES

REGARDS  
COMPARATIFS

Sous la direction de  
Alain Bourdin et Robert Prost

**Parenthèses**

## LA COLLECTION

La Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (programme Popsu) se déploie sur sept grandes agglomérations françaises : Nantes, Bordeaux, Lille, Lyon, Montpellier, Toulouse, Marseille. Dans chacune de ces villes, une plate-forme locale rassemble à la fois des acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, et des équipes de recherche locales issues de différents départements universitaires, d'instituts d'urbanisme et d'écoles d'architecture. Le programme est coordonné au niveau national par le Puca au sein du Groupement d'intérêt public l'Europe des projets architecturaux et urbains (Gip Epau).

Le programme Popsu a reposé sur deux grands objectifs complémentaires. Un premier a consisté à coordonner localement, dans chacune de ces grandes villes, des équipes de recherche pour interroger la « ville en train de se faire », afin d'analyser les différents aspects que recouvre la transformation urbaine au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Un second objectif visait à développer, dans chaque ville, les rapports entre chercheurs et acteurs urbains sur trois questions complémentaires : sur quels enjeux les acteurs urbains souhaitent-ils réfléchir ? Comment travailler avec les acteurs en s'appuyant sur les nombreuses informations et la multitude des connaissances dont ils sont détenteurs ? Comment valoriser la production pour la recherche et pour l'action ? L'idée, avec ce second objectif, était d'amorcer avec les chercheurs et les acteurs une réflexion sur ce que pourrait, et devrait, être la recherche/développement au sein des « villes en train de se faire ».

Les observations conduites sur chaque ville ont cherché, d'une part, à comprendre comment se pensent et se concrétisent les projets qui donnent corps à la mutation urbaine et, d'autre part, à repérer l'émergence d'une multitude de stratégies urbaines à différentes échelles territoriales. Ces recherches donneront lieu à un ouvrage spécifique pour chaque ville dans la collection « la ville en train de se faire ».

Un travail comparatif a été conduit autour de cinq enjeux majeurs auxquels sont confrontées les grandes villes françaises : le développement économique, le développement durable, les problèmes liés au logement, la maîtrise des formes urbaines et, enfin, les questions de gouvernance et les changements institutionnels qui lui sont attachés. Tout en introduisant la collection « la ville en train de se faire », l'ouvrage *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs* rend compte de ces recherches.

Pour des raisons de temporalité du programme, Toulouse et Marseille n'ont pas pu faire partie des villes analysées dans le cadre du travail comparatif, mais des recherches ont été conduites localement.

ROBERT PROST

# OBSERVER LA VILLE EN TRAIN DE SE FAIRE

## L'organisation de la plate-forme

La Plate-forme d'observation des projets et des stratégies urbaines (programme Popsu) s'est déployée depuis 2004 sur sept grandes villes françaises : Nantes, Bordeaux, Lille, Lyon, Montpellier, Toulouse et Marseille. Cette plate-forme a rassemblé à la fois de nombreux acteurs de chaque ville (élus, responsables des services techniques...), et des équipes de recherche (une cinquantaine de chercheurs impliqués) prenant appui dans différents départements universitaires (sociologie, géographie, sciences politiques principalement), dans les instituts d'urbanisme et dans les écoles d'architecture.

Le premier volet du Popsu a consisté à observer les projets et les stratégies urbaines développés récemment ou en cours de conception/réalisation dans chacune de ces villes. Il s'agissait d'observer chacune des « villes en train de se faire ». Ces observations ont fait l'objet d'un travail approfondi qui a donné lieu à de nombreux rapports de recherche. Par ailleurs, le travail de valorisation effectué sur la base des résultats du premier volet de ce programme donnera lieu, en 2009, à la tenue d'un colloque dans chacune des villes partenaires, ainsi qu'à la publication d'un ouvrage sur chacune de ces villes<sup>1</sup>. Le second volet du programme Popsu a consisté en un travail comparatif entre les villes partenaires, travail dont les résultats font l'objet de la publication du présent ouvrage. Cinq thèmes ont constitué les observations comparatives :

- Le développement durable.
- Le développement économique.
- Le logement.
- La gouvernance.
- Les formes urbaines.

Deux axes d'investigation ont été développés sur la base de ces thèmes, lesquels ont été retenus pour une bonne part à partir des débats entre les acteurs partenaires du programme en raison des enjeux qu'ils recouvrent pour chacune des villes :

- Des analyses transversales sur chacun des thèmes pour dégager les grandes lignes de la position des villes sur ces questions. Chaque analyse transversale thématique a été confiée à un prestataire extérieur aux équipes de recherche ayant travaillé sur les villes.
- L'élaboration d'un questionnaire soumis à chacune des villes explicitant chaque thème. Les réponses ont été élaborées par les équipes de recherche de chacune des villes, et la plupart du temps discutées et validées par les acteurs « compétents » en regard des différentes thématiques.

C'est une partie significative des résultats de ces investigations qui est contenue dans les chapitres de cet ouvrage pour, d'une part, définir brièvement les enjeux méthodologiques pour les chercheurs et les enjeux du travail comparatif pour les acteurs et, d'autre part, pour présenter l'architecture de l'ouvrage retenue pour la présentation des résultats de ce travail.

## Objets de la plate-forme d'observation : la ville « en train de se faire »

Soulignons d'abord que le mot « ville » est utilisé au niveau du sens commun, mais qu'en fait nous avons principalement travaillé à l'échelle de l'agglomération, délaissant ainsi la grande échelle métropolitaine telle que les géographes l'utilisent, mais ne nous concentrant pas seulement sur la ville-centre.

La « ville en train de se faire » oriente également la perspective d'observation car elle implique qu'au-delà des phénomènes urbains, largement analysés par les disciplines des sciences sociales, notre volonté est bien de comprendre comment se fait, et comment se transforme l'espace urbanisé au début du XXI<sup>e</sup> siècle, quels sont les acteurs de cette transformation, sur quelles références normatives ils se fondent, et avec quels pouvoirs, quels outils et suivant quels dispositifs ils procèdent.

<sup>1</sup> Pour plus d'information voir le site Internet de Popsu : [www.archi.fr/Gip\\_Epau/Popsu](http://www.archi.fr/Gip_Epau/Popsu)

L'objet de notre observation est donc bien centré sur le « qui » et le « comment », et non pas seulement sur le « quoi » et, en ce sens, cet objet renvoie bien aux démarches inhérentes aux sciences de la conception (quoi faire) et aux sciences de l'action (comment agir), et non seulement à une analyse des états et des résultats de la transformation.

Ainsi, deux grands types de « terrain » s'imposaient dans un tel contexte méthodologique : les projets et les stratégies urbaines. Là encore, avec la volonté de choisir des terrains significatifs des enjeux et des tendances contemporaines développées par chaque ville en question.

Comme chacun le sait, bien qu'à l'origine elle était réservée aux architectes, la notion de projet s'est laissée approprier dans les récentes décennies par de multiples acteurs dont le spectre se déploie des politiques jusqu'aux concepteurs. Plus modestement, nous parlons ici « d'opérations urbaines », mais à interpréter dans le cadre du paradigme du projet qui donne à ces opérations une mission « urbaine » qui dépasse les logiques financières, foncières, immobilières et managériales : Confluences à Lyon, quartier Bastide à Bordeaux...

Enfin, nous avons jugé nécessaire d'inclure dans la plate-forme d'observation la notion de « stratégie urbaine ». Là encore, depuis deux ou trois décennies, l'usage de cette notion s'est développé dans le champ de l'urbain, et on la retrouve actuellement dans de très nombreuses situations, que ce soit à l'échelle des projets ou des agglomérations, que ce soit en matière de transports ou en termes de développement durable, un grand nombre d'acteurs parle de plus en plus en termes de stratégie.

Il est intéressant de comprendre ce que l'on entend par stratégie. Trois grandes périodes ont marqué dans les dernières décennies, l'évolution des manières de penser le « faire la ville ».

À la grande époque de la planification, on pensait plutôt en termes de totalité et en termes de désignation exhaustive des résultats à atteindre (schéma d'aménagement, plan d'urbanisme...). On écrivait même des scénarios sur le moyen et le long terme, oscillant entre prévision, prospective, prédiction et futurologie. Dans ce foisonnement des discours, bien peu de données sur les questions de faisabilité, sur le comment atteindre les objectifs, sur le faire. Ainsi, la ville n'allait pas échapper aux insuffisances de la pensée planificatrice quant à sa concrétisation. C'est pourquoi très tôt

les anglo-saxons ont commencé à transférer les enjeux industriels vers la scène urbaine et à parler de *strategic planning* et plus récemment de *strategic physical planning*. En contrepoint ou en parallèle à cette ville planifiée résultant des rêves relatifs à la ville idéale, revus et corrigés par les bureaucraties rationalistes, une « autre ville » se faisait au coup par coup et ne cherchait aucunement à positionner les opérations en regard d'une totalité urbaine : les opportunités foncières et financières étaient exploitées pour construire une offre d'espaces bâtis répondant à une demande socio-économique plus ou moins bien fondée (opérations de logement, de bureaux, de commerces, entre autres). Dans chaque agglomération, on peut facilement repérer cette excroissance immobilière qui a apporté des changements importants dans les tissus urbanisés (voir, entre autres, une grande partie de la proche banlieue ouest en région parisienne).

C'est dans ce contexte que va émerger lentement la notion de « projet », d'abord introduite par les concepteurs, puis appropriée par la quasi-totalité des acteurs urbains (des élus aux aménageurs en passant par les services techniques des villes). Reproblématisation importante des façons de penser le « quoi faire » dans son rapport à l'existant, puis le « qui » et surtout le « comment », cette notion de projet allait finir par être considérée comme un remède miracle.

Néanmoins, malgré les limites de sa mise en pratique, elle allait conduire à une avancée fondamentale quant aux démarches relatives à la transformation urbaine et à l'adaptation/actualisation des villes occidentales aux enjeux contemporains. Sur ce plan, les exemples ne manquent pas, avec, entre autres, Bilbao, Barcelone, Gênes, Berlin, Londres, Amsterdam...

Mais, face à l'insuffisance des projets pour contrôler la complexité des enjeux urbains, s'est immiscée la notion de stratégie, notion qui existait depuis longtemps, associée avec les termes d'industrie, de planification, de management. Pourquoi une telle émergence dans le champ de l'urbain ? En premier lieu, parce que les villes ont de plus en plus de responsabilités, de plus en plus d'exigences du point de vue des citoyens, mais de moins en moins de pouvoirs financiers pour y faire face. Par ailleurs, l'urbanisation n'est plus un jeu ouvert dans lequel chaque ville est autonome : les villes, à l'instar des entreprises, sont de plus en plus en concurrence, que ce soit aux échelles régionales, nationales, européennes ou mondiales.

Ainsi, les acteurs responsables de la transformation urbaine réalisent progressivement que le « quoi », le « qui » et le « comment » doivent se concevoir dans leur dynamique et non pas de façon linéaire et hiérarchique, mais encore faut-il réussir à penser cette complexité et surtout à la mettre en pratique. Ainsi, on voit s'établir une sorte de généalogie des problèmes et une avancée vers la complexité dans le demi-siècle qui vient de s'écouler. Agir ne va plus de soi et exige de nouvelles compétences. C'est ainsi que l'on énonce la prise de conscience de ces nouvelles exigences en invoquant la notion de stratégie. Les acteurs urbains ne sont d'ailleurs pas les seuls à être conscient de ces difficultés, et des savoirs se déploient de plus en plus sur cette difficile question des stratégies, générant, depuis une ou deux décennies, de très nombreuses expertises sur lesquelles les acteurs urbains ont largement commencé à s'appuyer. La « consultance urbaine » est en marche.

L'usage de cette notion de stratégie est d'autant plus intéressant à comprendre qu'il véhicule, sans forcément les décomposer ou les expliciter, trois registres de discours :

- Elle traduit comment les acteurs voient la situation de leur ville (diagnostic) ;
- elle traduit les enjeux auxquels ils veulent s'attaquer par la formulation d'objectifs et de politiques urbaines ;
- elle véhicule leurs conceptions des modalités de l'agir pour produire les résultats souhaités.

En ce sens, cette notion de stratégie marque une évolution significative des manières de penser et de faire, en regard de la politique de la ville avec, entre autres, la prise en compte des contextes et de la nécessité de s'attaquer plus concrètement aux enjeux contemporains, tant sur le plan juridico-financier (partenariat public-privé, PPP, par exemple), que sur les plans socio-économiques (les énormes problèmes de logement et de l'emploi, entre autres), qu'en matière d'aménagement durable (avec les choix en matière de transport et la mise en œuvre d'une diversité de mesures pour tenter de maîtriser certains aspects de la crise environnementale).

Agir concrètement dépasse ainsi le fameux *wishful thinking* rendu célèbre dans les pays anglo-saxons au moment de la planification et la version française du *yaka* et de son partenaire *nimby*. C'est bien à partir de cette nouvelle « culture stratégique » que la transformation urbaine ne peut

plus se contenter d'une compétence « substantive » et doit s'ancrer également dans des compétences « procédurales », expliquant ainsi l'émergence de la réflexion/action inhérente à la notion de gouvernance.

C'est peut-être aussi la preuve que, d'une part, la pensée systématique et le paradigme du procédural finissent pas s'imposer lentement vis-à-vis de la compréhension des conditions de transformation du monde urbain. Et que, d'autre part, une certaine conception pragmatique s'impose de plus en plus à l'égard du monde de l'action.

## Réunir localement des équipes multidisciplinaires pour l'observation de chaque ville en train de se faire

Un premier objectif pour développer les observations sur chacune des villes partenaires du programme Popsu a consisté à réunir localement, pour chaque grande ville française étudiée, des équipes de recherche multidisciplinaires pour interroger la « ville en train de se faire » et pour « maîtriser » le mieux possible la complexité des dimensions que recouvre la transformation urbaine au début du XXI<sup>e</sup> siècle, tout en assurant de la part des chercheurs une production de bonne qualité scientifique. Plusieurs idées étaient sous-jacentes à ce premier objectif :

- Quelles compétences sont nécessaires pour saisir la complexité de la ville en train de se faire ?
- Quelles compétences trouve-t-on localement dans chacune de ces villes, et lesquelles font cruellement défaut ?
- Où sont ces compétences nécessaires (département universitaires, instituts d'urbanisme, écoles d'ingénieurs, écoles d'architecture) ?
- Comment les mobiliser ?
- Comment monter des équipes multidisciplinaires et réussir à produire collectivement sur la ville en train de se faire des résultats de bonne qualité scientifique ?

Sur ces questions, la première phase de fonctionnement du programme Popsu affiche un bilan riche d'enseignement. En premier lieu, la structure du monde de la recherche urbaine, urbanistique et architecturale n'est que bien peu adaptée au travail multidisciplinaire (structure et

compétences des labos de recherche, structure des enseignements, logique de carrière des chercheurs, règles du jeu de l'évaluation/la publication...). Deuxièmement, sur le plan des disciplines, il faut bien constater la prédominance de la sociologie et de la géographie, en même temps que déplorer l'absence de chercheurs en sciences économiques en rapport avec le développement urbain, ainsi que la rareté des ressources en matière de finances locales et sur les aspects fonciers et juridico-administratifs du développement urbain. Certes, quelques chercheurs travaillent dans ces domaines mais, en général, ils vendent leurs expertises plutôt que de se consacrer à des activités de recherches académiques. Ce qui montre bien les enjeux de ces domaines et la demande d'expertise qui les accompagnent. Enfin, la « ville en train de se faire » implique plusieurs niveaux d'observation qui mettent en confrontation les sciences de l'analyse, les sciences de la conception et les sciences de l'action. Là encore, on est bien loin du compte en observant l'orientation dominante des universités françaises (instituts d'urbanisme et d'aménagement inclus), d'abord centrées sur l'analyse et ne s'intéressant que peu aux deux autres registres alors que les écoles d'architecture sont centrées sur la conception et ne s'intéressent que bien peu à l'analyse et à l'action.

En dehors de ces considérations sur l'organisation du monde de la recherche, un autre problème a amené beaucoup de questionnements, voire de critiques, et il touche au fait d'avoir choisi de restreindre les équipes de recherche à leur présence locale. Si ce choix peut être discutable dans l'absolu, le second objectif relatif à la nécessaire dynamique chercheur/acteur le rend largement pertinent.

## Développer les rapports chercheurs/acteurs

Un deuxième objectif de la plate-forme d'observation visait à développer, dans chaque grande ville, des rapports entre les chercheurs et les acteurs urbains sur cinq plans complémentaires :

- Sur quels enjeux les acteurs urbains réfléchissent ?
- Comment construire un programme de recherche avec les acteurs, sur la base de leurs enjeux ?

- Comment travailler avec les acteurs en s'appuyant sur les nombreuses informations et la multitude des savoirs et savoir-faire dont ils sont détenteurs ?
- Comment valider la production issue de ce type de posture de recherche ?
- Comment valoriser la production pour que les résultats produits soient pertinents pour les acteurs et n'aillent pas, comme trop souvent, rejoindre « les étagères de l'oubli » ?

Il est évident que poser la question ainsi privilégie le point de vue des chercheurs en se demandant comment ils peuvent intéresser les acteurs. La réciproque est également un véritable enjeu mais elle n'était pas de notre responsabilité et elle n'est pas encore à l'ordre du jour dans le domaine de l'urbain, contrairement à des secteurs comme celui de la santé. Au-delà de cette première difficulté, une seconde a consisté à mobiliser les acteurs pendant une période de quatre ou cinq ans, ce qui dans certaines villes a relativement bien fonctionné et moins bien dans certaines autres. L'idée, avec ce second objectif, était d'amorcer avec les chercheurs et les acteurs une réflexion sur ce que pourrait et devrait être la recherche/développement dans le domaine de la transformation urbaine. En effet, en complément à la production de connaissances sur les projets et les stratégies relatives à la « ville en train de se faire » qui posent de nombreux problèmes épistémologiques et méthodologiques, le programme Popsu poursuivait donc un objectif moins traditionnel, consistant à explorer comment impliquer les acteurs urbains dans ces processus de production de connaissances. Ultimement, il s'agissait également de réfléchir aux conditions de mise en œuvre de la recherche/développement et de la recherche/action dans le domaine de l'urbain et dans la problématique spécifique de la « ville en train de se faire ».

Ce second objectif a donné des résultats assez disparates suivant les villes, mais certains enseignements peuvent néanmoins être tirés de cette expérience, et c'est entre autres ce bilan qui, nous l'espérons, fera l'objet de débat dans le cadre du colloque de chaque ville. Il faut bien souligner par ailleurs que la recherche/développement dans le domaine de l'urbain est bien peu développée, en dehors de quelques tentatives de certains organismes tels que le Puca, le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu) et le Centre scientifique

et technique du bâtiment (CSTB). Les rapports des acteurs à la recherche vis-à-vis des savoirs et savoir-faire existants sont complexes et peuvent se regrouper en plusieurs types :

- Les rapports avec les compétences des autres acteurs d'une même ville, constituant le cas de figure le plus courant de ce que l'on peut appeler l'expertise « interne aux acteurs urbains », en différenciant les acteurs locaux et les acteurs des autres villes repérés largement par l'outil des « bonnes pratiques ».
- Les rapports avec les compétences des experts, des conseillers, des bureaux d'études.
- Les rapports avec les compétences des concepteurs (urbanistes et architectes).
- Les rapports avec la connaissance dite « scientifique », puisque produite par des chercheurs. Ce rapport étant de loin le plus « distendu », sectoriellement et conjoncturellement, voire parfois inexistant.

Ainsi, le véritable enjeu pour les chercheurs est bien d'adopter une position claire quant au statut qu'ils entendent donner à leurs savoirs :

- Le limiter strictement au cadre de la recherche scientifique et produire des discours « analytiques » (du type « voilà comment sont les choses »), n'acceptant dans une telle règle du jeu que l'évaluation par la communauté scientifique.
- Le faire glisser vers des discours du type « expertises » et impliquant des énoncés normatifs (du type « voilà ce qu'il faudrait faire / ce que l'on pourrait faire » ou bien encore « voilà comment on pourrait le faire »).

Les acteurs de la recherche dans le domaine de l'urbain n'ont-ils pas trop joué sur le statut scientifique, et les orientations des enseignements n'ont-ils pas trop négligé la production d'experts dont la fabrique urbaine a réellement besoin ? Cette posture a d'ailleurs donné aux concepteurs (les architectes principalement en France) une ouverture considérable quant à l'invention des programmes et des formes urbaines et architecturales possibles pour transformer la ville.

## Faire un travail comparatif entre les villes

Enfin, au-delà du travail sur chacune des villes que nous venons d'introduire, un troisième objectif s'imposait quasi naturellement dans le cadre de cette plate-forme d'observation et a consisté à faire un travail comparatif entre les stratégies et les projets de chacune des villes observées, travail qui constituera l'objet central du présent ouvrage, l'observation de chacune des villes faisant, par ailleurs, l'objet d'ouvrages spécifiques.

Derrière l'évidente pertinence de ce troisième objectif, tant pour les acteurs qui ont manifesté dès le départ un grand intérêt pour ce travail comparatif, que pour les chercheurs, l'objectif défini dès le départ a posé de nombreux problèmes méthodologiques pour déterminer les éléments de comparaison : les projets, les stratégies, la gouvernance, les politiques environnementales, les politiques de transports, les stratégies culturelles, le marketing urbain, etc. ?

Nous pourrions prolonger à l'infini cette liste, surtout si on la croise avec la multitude des échelles territoriales possibles. La recherche urbaine comparative s'est largement développée dans les dernières décennies mais, dans la multitude des ouvrages et articles produits, on sent trop souvent davantage des logiques de réseaux de chercheurs ou des coalitions disciplinaires, plutôt que des enjeux pertinents à notre objet d'investigation relatif à « la ville en train de se faire » : que comparer, dans quelles situations, avec quels questionnements, pour quels objectifs, etc. ?

Si l'on revient aux considérations développées quant à l'émergence de la notion de stratégie, on admet facilement que l'intérêt des acteurs urbains pour le travail comparatif n'est pas nouveau. Cependant, il s'est largement déplacé dans les dernières années et, précisément, il ne se cantonne plus aux formes urbaines ou aux projets spectaculaires, et il touche de plus à la complexité des dimensions de la stratégie : quoi faire, par qui et comment.

C'est autour de thématiques liées à des enjeux incontournables que nous avons choisi d'organiser le travail comparatif de la plate-forme d'observation et de répondre à l'attente des acteurs. Les cinq thèmes retenus après discussion avec les partenaires du programme — le développement durable, le développement économique, le logement, la gouvernance, les

formes urbaines — allaient constituer des cibles pour effectuer un travail comparatif, adapté selon nous, non pas tant aux possibilités infinies qu'offrent le questionnement comparatif dans le domaine de l'urbain, mais au fait que nous cherchions à comprendre la « ville en train de se faire » et à impliquer les acteurs dans ce travail.

Pour ce faire, chacun de ces thèmes a été confié à une équipe de recherche externe aux partenaires chercheurs du programme. Ces équipes ont interrogé les villes et pris connaissance du travail des chercheurs pour chacun des thèmes retenus. Une synthèse de chacune de ces analyses transversales thématiques sera proposée dans le présent ouvrage.

En complément à ces analyses transversales, un questionnaire a été établi autour de ces cinq thèmes. Les équipes attirées de chacune des villes ont eu pour mission d'y répondre. Un large échantillon des réponses obtenues a été sélectionné pour le présent ouvrage et on peut mesurer l'intérêt de ce premier questionnement pour marquer les différents positionnements des villes en regard de ces enjeux majeurs.

C'est ce double travail comparatif qui fait l'objet du présent ouvrage. Pour le constituer, nous avons choisi à nouveau une architecture thématique. Ainsi, chaque thème constitue un chapitre, au sein duquel est proposé le double travail effectué :

- Les réponses aux questionnaires remises par les villes ;
- les analyses transversales accomplies par l'équipe en charge de ce travail.

Vous constaterez que nous ne présentons pas toutes les réponses des villes au questionnaire, et que nous avons choisi, pour chaque thème, les réponses pour lesquelles le thème en question revêt un enjeu important. Enfin, l'ouvrage propose, en conclusion, une analyse des résultats du travail comparatif réalisé par le Popsu, analyse opérée principalement à partir de la notion de stratégie urbaine.

DÉPARTEMENT	Gironde		Pas-de-Calais		Loire atlantique		Hérault		
	Surface (km <sup>2</sup> )	10 000		6 600		6 800		6 100	
Nbre d'aires urbaines	5		21		6		5		
AIRE URBAINE	Bordeaux		Lille		Nantes		Montpellier		
	Surface (ha)	387 500		97 500		224 300		145 100	
	Population (hab)	925 253		1 143 125		711 120		459 916	
	Densité de pop. (hab/km <sup>2</sup> )	238,77		1 172,44		317,04		316,96	
Nbre de communes	191		131		82		93		
SCOT OU SID VALANT SCOT	Bordeaux	% de l'AU	Arr. de Lille	% de l'AU	Nantes Saint-Nazaire	% de l'AU	Montpellier	% de l'AU	
	Surface (ha)	167 000	43 %	88 000	90 %	166 000	74 %	43 850	30 %
	Population (hab)	820 000	89 %	1 182 000	103 %	765 000	108 %	390 745	85 %
	Densité de pop. (hab/km <sup>2</sup> )	491,02		1343		460,84		891	
	Nbre de communes	93	49 %	126	96 %	57	70 %	31	33 %
	Collectivités associées	8 EPCI (= Cub + 7 communautés de communes) + conseil général + 11 Co		6 EPCI (= LMCU + 5 communautés de communes) + 1 Co		5 EPCI (= 1 CU + 1 communauté d'agglomérations + 3 communautés de communes)		1 EPCI (= communauté d'agglomérations)	
Décomposition éventuelle du territoire pour application	Découpé en 4 grands territoires		Découpé en 10 territoires		4 schémas de secteurs (pour les EPCI sauf la CUN)		Découpé en 6 plans de secteurs		
PRINCIPAUX EPCI	Cub	% du Scot	LMCU	% du Scot	CUN	% du Scot	CA (id. Scot)	% du Scot	
	Surface (ha)	55 188	33 %	61 145	69 %	52 336	32 %	43 850	100 %
	Population (hab)	700 000	85 %	1 091 438	92 %	580 000	76 %	390 745	100 %
	Densité de pop. (hab/km <sup>2</sup> )	1268		1785		1108		891	
	Nbre de communes	27	29 %	85	67 %	24	42 %	31	100 %
Documents	Cub : 1 plu avec 7 secteurs		LMCU : 1 plu avec 8 territoires		CUN : 24 plu		CAM : 31 plu		
PÔLE URBAIN	Bordeaux	% de l'AU	Lille	% de l'AU	Nantes	% de l'AU	Montpellier	% de l'AU	
	Surface (ha)	105 700	27 %	45 000	46 %	47 600	21 %	15 400	11 %
	Population (hab)	753 931	81 %	1 000 900	88 %	544 932	77 %	287 981	63 %
	Densité de pop. (hab/km <sup>2</sup> )	713,27		2224,22		1144,82		1870,01	
Nbre de communes	51	27 %	63	48 %	20	24 %	11	12 %	
COMMUNE, CENTRE	Bordeaux	% du PoUr	Lille	% du PoUr	Nantes	% du PoUr	Montpellier	% du PoUr	
	Surface (ha)	4936	5 %	3018	7 %	6519	14 %	5688	37 %
	Population (hab)	229900	30 %	226800	23 %	280600	51 %	244100	85 %
Densité de pop. (hab/km <sup>2</sup> )	4658		7515		4304		4291		

**Tableau 1 : Comparatif des différents périmètres définissant les agglomérations de Bordeaux, Lille, Nantes Saint-Nazaire et Montpellier.**

# LA STRATÉGIE FAIT-ELLE LA VILLE ?

/ Bourdin, Prost — Projets et stratégies urbaines, Regards comparatifs / ISBN 978-2-86364-220-7

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

# LA STRATÉGIE FAIT-ELLE LA VILLE ?

Qu'est-ce qu'une stratégie urbaine ? Les équipes réunies au sein du programme Popsu ont tenté chacune à leur manière de répondre à cette question. On présentera ici quelques pistes de réflexions qui semblent se dégager de ce travail et, en particulier des articles comparatifs. Il faut d'abord rappeler que la notion de stratégie n'est pas particulièrement claire. Certains y voient la « conception d'ensemble d'actions destinées à produire un effet désiré et faisant entrer dans ses calculs aussi bien les conditions matérielles que les réactions prévisibles des adversaires ou concurrents <sup>1</sup> ». Cette définition est centrée sur l'intentionnalité, l'articulation de diverses actions pour parvenir à un but, la prise en compte du contexte et du comportement des autres acteurs. Elle peut s'appliquer aux comportements de firmes, d'organisations ou d'états. Elle permet également de rendre compte de relations de coopération ou de pouvoir, comme le montrent les ouvrages de Crozier et Friedberg <sup>2</sup>.

Les économistes, en particulier lorsqu'ils se réfèrent à la théorie des jeux, définissent plutôt la stratégie comme le (ou les divers) comportement(s) cohérent(s) qu'un acteur peut avoir en fonction des variables sur lesquelles il peut jouer et des marges de manœuvre dont il dispose, en fonction de la structure de jeu et du comportement possible des autres joueurs. Le très célèbre dilemme du prisonnier illustre le problème du choix d'une stratégie dans une situation d'incertitude <sup>3</sup>.

La référence à la théorie des jeux permet d'interpréter la définition précédente en insistant sur deux points : quelles sont les actions possibles dans la situation où se trouve l'acteur stratège ? Quel type d'anticipation peut-il faire du comportement de ses partenaires ou concurrents ? On voit alors que dans des situations — typiques du domaine urbain — où les actions possibles sont nombreuses (il faut donc choisir) et où les partenaires

et concurrents ne sont pas clairement définis par un système, mais où on peut les sélectionner, le travail de construction de la situation est partie intégrante de la stratégie.

Mais une ville n'est ni une entreprise, ni un groupe constitué, ni un individu. Peut-être n'est-elle pas autre chose qu'une idée, que tout le monde ne partage pas et qui n'est pas la même pour tout le monde. En tout cas, sa définition est beaucoup moins claire que celle de l'État ou celle de la municipalité. Parler de stratégie urbaine pose un ensemble de problèmes. Est-ce pour cette raison que le dictionnaire de l'urbanisme Merlin-Choay ne comporte aucune entrée au terme stratégie ?

À l'opposé le livre de H. V. Savitch et P. Kantor<sup>4</sup> est consacré à la stratégie de dix villes des États-Unis et d'Europe de l'Ouest dans le contexte de la mondialisation. On se fait une idée claire de ce qu'ils entendent par stratégie à travers la citation suivante : « *During the past three decades our cities responded to economic restructuring by choosing a variety of policy responses. Over time these discrete decisions culminated in strategies. In this chapter we describe these pathways of development and explore their character. We focus on two different kinds of urban development — social and market centered. Do cities pursue different strategic directions or do local responses suggest a common trend ? What are the dominant patterns of variation ? Do cities behave strategically over a sustained period ?...* » [Durant les trois dernières décennies, les villes que nous étudions ont répondu aux nécessités de la restructuration économique en choisissant des réponses politiques variées. Dans la durée, ces décisions ponctuelles ont formé des stratégies. Dans ce chapitre, nous décrivons ces « chemins de développement » et nous explorons leurs caractéristiques. Nous nous concentrons sur deux types de développement urbain, centré sur le social et le marché. Est-ce que les villes empruntent des voies stratégiques différentes ou bien est-ce que les réponses locales montrent une tendance commune ? Quels sont les principaux types de variations ? Est-ce que les villes se comportent stratégiquement

<sup>1</sup> BARAQUIN, N., BAUDART, A., DUGUÉ, J., LAFFITE, J., RIBES, F., WILFERT, J., *Dictionnaire de philosophie*, Paris, Armand Colin, 1995.

<sup>2</sup> CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977 ; FRIEDBERG, E., *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993.

<sup>3</sup> C'est d'ailleurs à cette définition que se réfère le célèbre *Vocabulaire technique et critique de la philosophie* de Lalande, dans son supplément.

<sup>4</sup> SAVITCH, H. V., KANTOR, P., *Cities in the International Marketplace*, Princeton, Princeton University Press, 2002, p. 101.

<sup>5</sup> KARPIK, L., « Sociologie, économie politique et buts des organisations de production », in *Revue française de Sociologie*, vol. 13, n° 3, juillet-septembre 1972, pp. 299-324.

sur une longue période ?] De cela on tire plusieurs idées importantes. La stratégie est conçue ici comme un concept analytique (un peu à la manière dont Lucien Karpik parlait de logiques d'action à propos des multinationales)<sup>5</sup> : il ne s'agit pas tant de s'interroger sur l'intentionnalité que de saisir des grandes cohérences dans le comportement « des villes ». Ces dernières sont clairement représentées par les émetteurs de politiques publiques, en fait par les acteurs publics. On mesure les tendances de l'action publique. L'objet auquel s'applique la stratégie n'est pas indifférent. Il s'agit de se plier à cette obligation pour survivre qu'est la croissance, face à une contrainte, la restructuration économique. On se trouve dans un cadre de concurrence dont les enjeux, les règles et même les acteurs sont relativement bien définis. Mais une ville ne se limite pas aux acteurs publics et aux actions concernant le développement économique dans un contexte concurrentiel.

Pour élargir la définition de ce qu'est une stratégie urbaine on peut partir de deux idées liées. La première est qu'une ville, en tant qu'acteur collectif dans un système politique ou sur un marché, est d'autant plus efficace qu'autour d'un acteur public leader, d'autres acteurs divers se mobilisent sur la durée en fonction d'objectifs communs (*growth coalitions*, régimes urbains, etc.) et/ou constituent un système de coopération stable et régulé (système d'action concret) éventuellement collusif. La question de la mobilisation<sup>6</sup> et du périmètre du système d'acteur se trouve donc toujours posée. La deuxième est qu'une ville n'est pas seulement un acteur à constituer pour conduire une action collective en faveur de la ville. C'est aussi un rassemblement humain qui a besoin de s'organiser. C'est un ensemble de biens, de services, d'objets et d'espaces qui sont plus ou moins bien reliés et organisés. On peut considérer que ce désordre est porteur de dynamismes et l'utiliser au maximum ou simplement le laisser faire. On peut au contraire vouloir établir un ordre, l'inscrire dans des institutions, des territoires délimités, une hiérarchie des lieux etc. On postulera donc qu'une dimension importante de la stratégie urbaine porte sur les choix de définition et de constitution de la ville elle-même en tant qu'espace (territoire), système, collectivité organisée.

À partir de là on pourrait établir un cadre très simple d'analyse interrogeant deux couples de dimensions croisées : stratégie en tant qu'expression d'une intention, exprimée notamment dans un projet politique et stratégie

en tant que logique d'action dominante sur la durée, stratégie en tant qu'elle porte sur l'acquisition de positions dans un système concurrentiel et en tant qu'elle porte sur la constitution même de la ville comme système (social, économique, spatial, politique) dynamique. Ajoutons que toute analyse de la stratégie urbaine suppose de prendre en compte la manière dont ceux qui en sont porteurs définissent son contexte, dans la mesure où celui-ci n'est jamais donné. Qu'est-ce qui est retenu comme faisant partie du champ d'action des acteurs ou coalitions concernés ? Dans le cadre de quelles catégories de pensée, avec quels outils de connaissance et au travers de quelles interactions entre acteurs appréhende-t-on les objectifs souhaitables, ceux entre lesquels il faut choisir ? Comment définit-on le marché sur lequel on joue et comment étudie-t-on le comportement des concurrents ? Par exemple, comment sont faits les systèmes de veille et de *bench marking* en France par rapport à ce que l'on observe aux États-Unis ? À la lumière de ces quelques orientations, quelles leçons tirons-nous des travaux présentés ici ?

## Gagner sur un marché ou être bien placé dans la hiérarchie ?

Les projets politiques — qu'ils se limitent au programme de mandat d'une équipe municipale ou qu'ils constituent un récit commun et largement partagé par les grands acteurs locaux — devraient exprimer des objectifs généraux à long terme et des méthodes privilégiées pour y parvenir. Ils le font assez peu. Certes, le discours autour d'Euralille exprimait très clairement un objectif économique, celui de devenir un centre tertiaire international, qui se traduisait plus globalement par la volonté d'exister sur la scène européenne. À cet objectif était liée une volonté de transformer l'espace de l'agglomération, en lui donnant de l'unité, de la cohérence et aussi en la dotant de grands équipements à la hauteur de ces ambitions. Même si le contenu du discours a un peu changé, la logique d'action reste la même sur la durée, d'Euralille et de la candidature aux Jeux olympiques à Lille 2004 et à Euratechnologie. Mais si le discours lillois a eu une force particulière, sans doute par ce que cette agglomération se trouvait en difficulté et que la volonté de triompher de la crise y était grande, ses

<sup>6</sup> De l'intéressement au sens de : AKRICH, M., CALLON, M., LATOUR, B., « À quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement », in *Gérer et comprendre, Annales des Mines* (11), 1988, pp. 4-17.

composantes deviennent banales lorsqu'on les retrouve presque à l'identique dans d'autres villes. Parmi les sept villes que nous étudions, quatre ont déposé leur candidature pour être Capitale européenne de la culture. Ceci est typique de ce que peut être la notion de stratégie actuellement en France. Elle repose principalement sur la recherche des opportunités. En fonction des financements publics, français (rénovation Anru) ou européens (Capitale européenne de la culture), des mouvements de l'économie (le développement de l'industrie du logiciel il y a quelques années), des modes et mouvements d'opinion (tramway, écoquartiers) les villes se lancent dans des projets qui dépendent d'abord des opportunités offertes. Mais il ne s'agit pas simplement de faire la course et de faire jouer les appuis politiques pour figurer parmi les heureux bénéficiaires. La manière dont on s'organise autour de ces opportunités est très importante et c'est là que se développe la stratégie. On le voit aussi bien avec le développement économique qu'avec le développement durable : dans un sens, tout le monde fait la même chose car les instruments juridiques, les ressources financières, les outils techniques divers et même les grands objectifs se ressemblent. Toutefois, personne ne fait la même chose : les insistances, les niveaux d'ambition, les objectifs à plus court terme et surtout les manières de s'organiser pour agir diffèrent fortement, c'est là que réside la stratégie. C'est pourquoi les questions d'organisation ne sont pas périphériques, mais centrales pour la compréhension de la stratégie des villes.

Souvent, les acteurs concernés n'ont pas dans la tête, pour penser les objectifs qu'ils vont privilégier, l'image d'un marché concurrentiel sur lequel il s'agit de gagner, mais plutôt celle d'une hiérarchie dans laquelle il s'agit de s'élever. Les classements popularisés par la Datar avec l'aide de quelques grands géographes, ont marqué les esprits et continuent de servir de référence. Il suffit qu'un magazine affiche un classement de villes pour que le numéro se vende bien. En outre, le discours européen sur la « cohésion territoriale » ne peut que renforcer cela. Il s'agit pour beaucoup de prendre place aussi haut que possible dans l'armature urbaine européenne. Cela se fait plus par l'habileté dans la capacité à attirer et garder les ressources que par une concurrence frontale, celle-ci n'existant guère qu'à propos de grands événements ou de grands équipements. D'ailleurs il faudrait vérifier si la concurrence pour les implantations industrielles n'était pas plus forte dans

les années soixante-dix, quand Jean-Jacques Servan-Schreiber disputait à Jacques Chaban-Delmas une usine Ford, qui ferme aujourd'hui à Blanquefort. Il est bien possible que tout le monde ait intégré qu'en matière de localisation, les entreprises font leur marché et que le problème vient d'être bien placé/classé (y compris par les organismes spécialisés) pour qu'elles vous choisissent — ce qui n'empêche pas de donner quelques coups de pouces !

Dans ce contexte, l'appel du grand large ne fait pas recette. Barcelone est un modèle que l'on imite faussement, car les responsables barcelonais ont fondé leur stratégie sur une volonté de puissance et une vision de l'avenir méditerranéen qui n'avait rien à voir avec la recherche d'un bon classement. En revanche, que les villes françaises s'inscrivent plutôt dans cette dernière logique conduit à ce qu'elles accordent beaucoup d'importance à la recherche de toutes les opportunités qui se présentent et à leur exploitation. Finalement, ce sont les priorités qu'elles établissent entre les opportunités et la manière dont elles s'y prennent pour les traiter qui font la stratégie.

## En France la stratégie urbaine est toujours foncière et immobilière

La constitution de la ville comme territoire, système ou acteur et l'action concurrentielle par rapport à des enjeux de développement ou de classement ne sont pas contradictoires. Dans tous les cas, la dimension opérationnelle se traduit en grande partie par des projets identifiables et très fortement spatialisés. Ce constat est banal, certes, mais une démarche comparative devrait identifier le rôle spécifique que cela prend en France, et d'ailleurs vérifier qu'il y a bien un rôle spécifique. Du moins constate-t-on dans ce programme l'importance que revêtent toutes les actions territoriales. On a le sentiment qu'une politique publique qui ne s'inscrit pas dans des équipements ou qui ne marque pas l'espace d'une manière ou d'une autre, peine à exister. Que les PLH fassent l'objet de tant de débats autour du nombre de logements par hectare, est un symptôme de ce phénomène. Il ne faut pas en tirer trop de conclusions, mais cela signifie au moins que l'on raisonne prioritairement en termes d'aménagement spatial, ce qui après tout ne va pas de soi. Peut-être faut-il y voir la rémanence d'une tradition française qui est celle de l'entrée

par le foncier et les opérations d'aménagement (la culture de la Caisse des Dépôts et de la SCET).

Pour se faire une idée de la diversité des manières dont on aborde cette question, il suffit de rapprocher les analyses faites par Bénédicte Grosjean et celles faites par Gilles Crague. Pour certains acteurs, l'objectif est de structurer un territoire d'agglomération, souvent en privilégiant un schéma assez traditionnel : celui du polycentrisme hiérarchique (qui correspond à la hiérarchie entre les collectivités). Il s'agit souvent d'inventer un territoire qui n'est pas légitimé par l'histoire ou l'évidence géographique et, au-delà du polycentrisme, cela peut se traduire par un ensemble d'actions (une stratégie) concernant les grands équipements, la densité, etc. Les documents de planification constituent alors le discours (en cela ils sont importants) à travers lequel cette stratégie s'exprime. Ce genre d'approche va habituellement de pair avec une volonté de donner un contenu significatif à l'intercommunalité, mais l'approche de la dimension territoriale peut être complètement différente quand elle se limite à des opérations conçues de façon indépendante et relativement déconnectées du système urbain local. Dans ce cas, il s'agit plutôt de réaliser un bon dispositif, un bon produit qui fonctionne bien. On en trouve des exemples dans les opérations de développement économique, mais cela peut concerner d'autres domaines : une opération phare d'aménagement urbain avec un équipement d'excellence, culturel ou autre, peut être envisagée de la même façon. On objectera qu'il s'agit là d'une action au coup par coup qui ne mérite pas le nom de stratégie. Mais on peut soutenir exactement le contraire, en considérant que cette stratégie consiste à vouloir développer la ville à partir de pôles qui sont porteurs de dynamisme économique, d'image, de capacité d'accueil ou de qualité de services mais ne se définissent pas par leur inscription dans une cohérence territoriale, laquelle est illusoire, vue la diversité et la plasticité des usages de la ville. Ces deux conceptions renvoient à ce qui précède. Une grande orientation consiste à faire entrer la ville dans un système de classement (par exemple, les hiérarchies de villes diffusées en France par l'ex-Datar) et qu'elle y prenne la meilleure place possible, une autre consiste à se situer plus sur un marché et à développer des pôles porteurs d'avantages comparatifs.

## Les modèles sont-ils faits pour qu'on les imite ?

Que l'on raisonne à partir d'une forte volonté de structuration de la ville, sur le plan spatial comme on vient de le dire ou sur le plan social (au sens extensif que Savitch et Kantor donnent à ce terme) et des services ou que l'on raisonne en termes plus concurrentiels, les actions menées sont très fortement référées à des modèles. Les différents documents de planification sont l'occasion de diffuser ces modèles, en particulier par l'intermédiaire d'équipes de concepteurs qui se réfèrent toutes plus au moins aux mêmes idées et au même état des connaissances sur la fabrication de la ville, ce qui ne les empêche pas de faire à chaque fois un projet (une œuvre) spécifique. Dans les différents domaines phares de l'aménagement urbain, l'espace public, l'action culturelle, le développement économique, l'environnement, les références à des bonnes pratiques et à des villes « modèles » sont permanentes. On en connaît les circuits de diffusion et ceux-ci contribuent à la formation de communautés professionnelles interlocales (entre acteurs de différentes villes). Les influences sont évidentes. Mais il resterait à dire comment cela contribue à la formation et au contenu des stratégies. La force de beaucoup de modèles, c'est qu'ils ne sont pas des conceptions d'ensemble de la ville, pas des doctrines comme les « utopies urbaines », mais plutôt des solutions pour régler des problèmes qui se trouvent actuellement à l'agenda dans les termes où ils sont posés (par exemple, comment régler la question de la densité ?), ou encore des bonnes recettes pour obtenir des ressources ou des succès dans les domaines qui sont à la mode. Plutôt que de s'en tenir à l'idée d'une imitation simple, considérons que ces modèles constituent un langage qui facilite la communication entre plusieurs domaines de spécialité ou qui permet de structurer une coopération entre acteurs qui ne seraient pas nécessairement portés à la coopération. La manière dont les acteurs se servent de ce langage est un élément très important de la construction des stratégies, mais qu'il faut lire derrière les apparences. Quel est le véritable investissement stratégique qui passe à travers le Scot de Montpellier ? À quelle stratégie correspondent vraiment les écoquartiers des villes étudiées ? On peut faire l'hypothèse que se développent des processus d'apprentissage collectifs en même temps que de constitution d'un répertoire de savoir et de

savoir-faire. Les spécialistes des diverses villes y contribuent avec les prestataires, et même les opérateurs (promoteurs, etc.). Le conditionnement sous forme de bonnes pratiques ou de modèles n'empêche pas qu'il s'agisse d'un ensemble de savoirs — exactement comme un croquis d'architecte mobilise implicitement un ensemble de savoirs de divers domaines. La gestion de ces savoirs fait partie de la construction des stratégies, mais c'est un sujet sur lequel la recherche a dit relativement peu de choses.

## L'art d'utiliser la concurrence

Les différentes enquêtes transversales montrent l'importance du jeu intercommunal. Les agglomérations que nous avons choisies ont toutes un problème de définition de leur territoire qui fait de l'intercommunalité un enjeu fort. On peut considérer la question de l'intercommunalité à partir des compétences et de la répartition des compétences. Comme le montrent Jules-Mathieu Meunier et Mathilde Cordier, le fouillis des compétences peut aussi permettre à l'État de reprendre la main là où il ne devrait théoriquement pas le faire, par exemple sur certains aspects de la politique du logement. Mais il faut aussi considérer l'intercommunalité comme une structure de jeux qui offre ressources et contraintes et dans laquelle des acteurs déploient des stratégies.

L'article de Nadia Arab, Joel Idt et Marie-Pierre Lefeuve montre que, dans un contexte qui reste très ouvert (au sens ou malgré les attributions de compétences, ni les thématiques de l'action, ni ses modalités, ni ses partenaires ne sont définis au départ et de manière immuable), l'action sur l'organisation est un élément fort de structuration du champ. Choisir si l'on associe ou non le développement économique aux opérations d'aménagement dans une même entité administrative n'est pas qu'une question d'organigramme. Cela contribue à définir l'action, ses objectifs, ses moyens et ses partenaires. L'exemple de Lyon montre d'ailleurs que l'action intercommunale ne se limite pas aux relations entre l'intercommunalité et les communes. Dans ce cas, le département et la région sont également en cause. L'enjeu est bien alors de créer des systèmes d'action qui fonctionnent, dans lesquels une régulation peut se mettre en place. Mais, si l'on veut faire une image, là où dans le système républicain, décrit par Pierre Grémion, la coopération se faisait sur fond de stabilité des systèmes d'action et des modes de régulation,

on a ici une succession de systèmes d'actions qui se forment, chacun d'entre eux ayant un objet, des acteurs, des ressources, un mode de régulation.

La stratégie n'est pas une fonction qui serait en dehors de l'action et l'alimenterait, elle réside dans la composition de ces systèmes d'action et l'analyse de la stratégie d'une ville se fait à travers la cartographie de ces systèmes d'action. Plus ils sont originaux dans leur définition (comme c'est le cas dans l'exemple lyonnais), plus leur système de régulation est efficace, plus on peut les considérer comme porteurs de stratégie. La concurrence entre collectivités (et établissements publics de coopération) n'est pas un handicap dans la construction de ces systèmes d'action, elle peut au contraire devenir une ressource<sup>7</sup> : c'est par ce qu'il y a concurrence que la coopération stratégique peut se construire. Les maîtres du jeu sont ceux qui disposent de la capacité instituante, qui ont la légitimité pour créer de l'institution, c'est-à-dire, en simplifiant, un cadre organisationnel et les relations qui vont avec. Contrairement à ce que l'on pense parfois, les politiques ne sont pas les mieux placés à cet égard. Ils peuvent gérer des rapports de forces, par exemple entre niveaux de collectivité, mais à l'exception de quelques grands élus, ils ne sont guère en mesure de produire les éléments *ad hoc* d'organisation qui servent de support aux systèmes d'action stratégiques. Pour cela les hauts fonctionnaires, ceux qui peuvent créer des services, des commissions, préparer des contrats, prendre contact avec des partenaires ou leur proposer des opérations conjointes, en d'autres termes ceux qui peuvent détourner la concurrence vers la création d'un espace de coopération, sont les maîtres du jeu, tant qu'ils ne se mêlent pas directement de gérer des rapports de forces purement politiques.

En résumé, la stratégie d'une ville, en France, passe par la construction de coopérations entre acteurs des organisations publiques locales. Cette construction est menée par les hauts fonctionnaires et s'adosse au système de concurrence entre les collectivités.

Mais construire une stratégie à travers des systèmes d'action n'exonère pas de pouvoir définir les objectifs en des termes utilisables dans le champ politique. L'action publique urbaine a donné lieu à la construction d'une sorte de novlangue à base de concepts flous. Ces concepts flous (parmi lesquels se rangent certaines définitions des territoires)

<sup>7</sup> Voir ARAB, N., IDT, J., LEFEUVRE, M.-P., « Actions publiques métropolitaines : entre concurrences et coopérations », pp. 188-203.

présentent souvent la caractéristique d'avoir une très faible valeur explicative et une assez faible valeur descriptive. En même temps, ils renvoient à des réalités et à des valeurs générales facilement partageables. De ce fait, ils sont très fonctionnels dans la construction des coopérations.

Il est dangereux que des professionnels, des experts, des chercheurs, qui n'ont qu'une idée vague des logiques et des contraintes de la coopération pour produire une action urbaine, aient pris ces concepts flous au sérieux et croient qu'ils peuvent en faire des instruments d'analyse, et que d'ailleurs l'essentiel est que tout le monde parle le même langage, celui que l'on utilisera devant une caméra de télévision. Ce faisant, ils abandonnent une partie des outils intellectuels les plus spécifiques de leur compétence, alors qu'il faudrait se préoccuper de la manière dont on opère les traductions, ce qui n'est pas du tout la même chose.

## L'intérêt des thématiques étudiées

Dans quelle mesure les thématiques que nous avons retenues pour les analyses comparatives et que nous présentons dans les articles qui précèdent sont-elles révélatrices de stratégies des villes et aident-elles à bien comprendre la notion même de stratégie ?

Le développement économique apparaît comme le domaine privilégié de la stratégie et c'est partiellement dans cette perspective que raisonnent H. V. Savitch et Paul Kantor. L'ensemble des travaux réalisés montre qu'il ne faut pas, dans le contexte français, opérer cette réduction. La recherche comparative montre que les politiques économiques correspondent à des stratégies définies moins comme des mobilisations des forces par rapport à des objectifs très précis à atteindre que comme des manières préférentielles d'opérer. Entrer par l'immobilier est une stratégie, chercher à stimuler des réseaux socio-économiques locaux en est une autre, réorganiser le milieu local porteur du développement économique encore une autre. La conclusion de la recherche qui revêt le plus d'importance pour cerner la définition de la stratégie est l'idée de problématisation. Ceci dépasse largement le développement économique. Il n'y a pas de stratégie urbaine sans construction de problèmes stratégiques. Mais le problème stratégique n'est pas exactement la même chose que ce que l'on appelle classiquement problème

public. Le problème public est à résoudre. Par exemple, il existe des SDF, au regard de la morale dominante cette situation est inacceptable, à moins que ce ne soit par rapport à la tranquillité des résidents, les médias s'en emparent-il faut donc résoudre le problème, et l'on fait la loi sur le droit au logement opposable. Un problème stratégique est une construction qui définit des enjeux, des possibles, des méthodes d'action. Il n'y a pas de stratégie sans problématisation et celle-ci s'opère dans les systèmes d'actions construits par des acteurs instituant (voir *supra*) qui savent utiliser les complications du contexte de l'action intercommunale. Une des questions qui se pose de manière récurrente à propos de la problématisation est la place qu'y tiennent (et que peuvent y tenir) les experts et les chercheurs.

La thématique des formes urbaines appelle des développements assez proches. Selon le discours dominant sur le projet urbain, la stratégie s'exprime dans un projet de ville, réunissant un peu tous les domaines de l'activité, éventuellement synthétisé dans un projet de territoire et qui peut se décliner dans des programmes de mandats. Ce projet s'exprime à travers le (ou les ; on laissera les spécialistes en discuter) projet urbain qui lui-même n'existe qu'à travers des choix de forme, concernant l'espace public, les grands équipements et la construction. Au bout du raisonnement, les choix concernant la composition urbaine deviennent l'expression de la stratégie. Cela relève du discours de justification, ou bien de la prophétie qui se veut auto-réalisatrice, ou encore du mythe rationnel et il est possible d'aller un peu plus loin. Lorsqu'on trouve chez les conventionnalistes (Laurent Thévenot, par exemple) la notion « d'investissement de forme » pour expliquer comment fonctionnent les références implicites ou les « institutions cachées » qui permettent à l'action de s'organiser, on a tendance à penser qu'il s'agit d'une utilisation métaphorique du terme de forme, lui-même renvoyant à la matérialité. Faisons le raisonnement inverse : les formes sont des cadres cognitifs ou organisationnels à travers lesquels on pense la ville ou l'action urbaine. Elles expriment une vision du présent et de l'avenir et leur matérialité en est un mode d'expression, pas l'inverse. On pense d'abord la ville dense ou la ville polycentrique comme une idée de la ville qui doit lui donner une réalité et permettre d'agir sur elle. Ensuite on trouve les espaces que l'on va qualifier de denses et ceux que l'on va qualifier de centres. L'action sur l'espace vient alors renforcer, valider cette image que l'on a construite. En ce sens, ce n'est

pas tant l'action sur les formes urbaines qui est stratégique, que la manière de les penser, c'est-à-dire, là encore, la problématisation.

La question du développement durable constitue un analyseur puissant, mais sur d'autres points. En effet, il se présente sous deux faces, d'une part une idéologie, c'est-à-dire une pensée pour l'action, qui peut se prêter à une grande diversité d'interprétations, d'autre part un ensemble de prescriptions apparemment très normées mais qui en définitive laissent d'assez grandes marges de manœuvre, comme c'est le cas pour le label HQE<sup>®</sup>. L'étude comparative réalisée ici<sup>8</sup> permet de comprendre que derrière des références en apparence homogènes au développement durable, des initiatives assez différentes sont prises par les villes et qu'elles présentent un caractère stratégique. En effet à travers certaines actions (en particulier dans le domaine de l'environnement) on engage l'avenir sur la durée. On peut parler de la création de « sentiers de dépendance ». Certaines fois cela se fait sans que les acteurs aient une conscience claire des orientations qu'ils prennent, d'autres fois, ils visent véritablement des objectifs à long terme. Certes il existe une palette des actions possibles et certaines sont particulièrement à la mode, mais les acteurs locaux peuvent les hiérarchiser de manière différente, leur donner des contenus variables : tout le monde fait des écoquartiers, mais au-delà des inévitables aménagements environnementaux, ce qui est intéressant c'est de regarder tout le reste, qui varie considérablement.

Là s'opère un effort considérable d'expérimentation, ce que les auteurs appellent « un véritable travail en train de se faire de renouvellement et d'invention des énoncés et des actions pour les décideurs, les administratifs et les techniciens ». Toute stratégie comporte une large part de paris sur des innovations, mais en outre la posture stratégique et la posture d'innovation sont très proches. En d'autres termes, un segment d'organisation ou un système d'action qui gère de l'innovation est conduit à raisonner des choix, à se projeter dans l'avenir, à expliciter un système de préférences, toutes choses qui sont également présentes dans la démarche stratégique. En somme, le développement durable apparaît à la fois comme un parcours obligatoire, avec ses modèles et comme un lieu où s'élabore de la stratégie à travers l'activité d'expérimentation.

Dans leur recherche comparative, Jules-Mathieu Meunier et Mathilde Cordier ont privilégié le logement social et un document, le PLH.

Cette démarche nous ramène vers les politiques publiques ou les modalités classiques de la régulation par les autorités publiques. Il s'agit d'agir sur les marchés immobiliers et sur les parcours résidentiels, de permettre une diversification de l'offre d'habitat, de trouver des logements aux populations dites spécifiques. Cela permet de rappeler que la stratégie d'une collectivité ne porte pas seulement sur des objectifs exceptionnels et qui se réalisent à travers des projets, qu'elle ne concerne pas seulement les secteurs les plus en vue. Il existe une stratégie « à bas bruit », mais importante, qui concerne la manière dont on organise l'évolution du « vivre ensemble » dans une agglomération et celle-ci passe d'abord par le logement. Il y aurait un grand risque à ne raisonner que sur les projets médiatisés et les stratégies qui s'affichent. L'existence d'une politique du logement à l'échelle d'une agglomération, les choix auxquels elle correspond, la manière dont elle est organisée et menée, sont autant d'éléments stratégiques, d'autant plus qu'ils se développent dans la durée. Le problème est plutôt, pour les chercheurs, de savoir comment on lit la dimension stratégique de cette action. En effet, comme l'État continue d'y jouer un rôle important, au moins d'encadrement et d'orientation, on a tendance à évaluer la mise en œuvre des procédures, sans trop se demander ce qu'il y a derrière. Ou bien l'on mesure le degré de réponse aux différents besoins ou encore l'état du marché du logement. Toutes choses parfaitement utiles et pertinentes, mais qui laissent de côté l'approche des stratégies par les politiques locales du logement.

On ne reviendra pas sur la thématique de la gouvernance qui se trouve évidemment au centre de toute réflexion sur la stratégie. On notera simplement tout l'intérêt qu'il y a à penser moins en termes de rapports entre des organisations ou en termes de mise en œuvre de programmes politiques ou de gestion de rapports de forces politiques et plus en termes d'organisation de l'action. La gouvernance — si ce mot a un sens — est d'abord une question d'organisation et de coopération entre acteurs qui s'associent. On a grand intérêt à l'analyser avec les outils les plus pertinents, même s'ils viennent du domaine de l'entreprise ou des grandes organisations.

Sans doute aurait-on pu approcher la question de la stratégie à partir des politiques sociales urbaines

<sup>8</sup> BLANC, C., BLANC, M., HAMMAN, P., HENNINGER, F., *La place du développement durable dans les projets et les stratégies urbaines françaises*, rapport de recherche du Centre de recherche et d'étude en sciences sociales (EA 1334), université de Strasbourg, Puca, 2008.

(ce qui, au passage, aurait permis de se poser des questions sur le rôle des départements), des politiques universitaires, qui en cette période d'opération campus occupent une place très importante dans la réflexion stratégique des villes, des politiques culturelles ou des grands événements, toutes choses évoquées par différentes équipes du programme (en particulier celle de Lille et celle de Montpellier). Du moins les principaux thèmes retenus ont-ils permis de réaliser une première approche de l'idée de stratégie qui montre combien cette dernière, si on veut lui donner un sens à l'échelle des grandes agglomérations, est un processus complexe, impliquant une diversité d'acteurs et de cadres cognitifs et qui est indissociable des processus à travers lesquels l'action s'organise. Il resterait à aller jusqu'au bout de la réflexion esquissée ici. Elle conduit à faire l'hypothèse que ce n'est pas la stratégie qui s'applique à la ville, mais la ville que l'on fait exister pour donner corps aux stratégies urbaines. Au-delà de l'apparent paradoxe, quelles sont les conséquences d'une telle affirmation ?



# LES AUTEURS

279

- ARAB, Nadia, Lab-Urba, Institut français d'urbanisme.  
BARTHEL, Pierre-Arnaud, CESTAN, université de Nantes.  
BELMESSOUS, Fatiha, laboratoire Rives, ENTPE.  
BERNIÉ-BOISSARD, Catherine, laboratoire MTE, université Paul-Valéry.  
BLANC, Christine, laboratoire CRESS, université Marc-Bloch-Strasbourg 2.  
BOURDIN, Alain, Lab-Urba, université Paris-Est.  
CORDIER, Mathilde, Lab-Urba, IUP, université Paris-Est.  
CRAGUE, Gilles, laboratoire LATTs, ENPC.  
DEVISME, Laurent, laboratoire LAUA, ENSA de Nantes.  
ESCUDIÉ, Elsa, laboratoire LACTH, ENSAP de Lille.  
ESTIENNE, Isabelle, laboratoire LACTH, ENSAP de Lille.  
GROSJEAN, Bénédicte, laboratoire IPRAUS, ENSA de Paris-Belleville.  
HAMMAN, Philippe, laboratoire CRESS, université Marc-Bloch-Strasbourg 2.  
HENNINGER, Flore, laboratoire CRESS, université Marc-Bloch-Strasbourg 2.  
IDT, Joël, Lab-Urba, Institut français d'urbanisme.  
LEFEUVRE, Marie-Pierre, Equipe COST, UMR Citère, université de Tours.  
LIROSSIER, Rachel, UMR EVS, IUL, université Lumière Lyon 2.  
MEUNIER, Jules-Mathieu, Lab-Urba, IUP, université Paris-Est.  
MONNERAUD, Lise, laboratoire SPIRIT, IEP Bordeaux.  
MONS, Dominique, laboratoire LACTH, ENSAP de Lille.  
NÉGRIER, Emmanuel, laboratoire CEPPEL, CNRS.  
PARIN, Claire, laboratoire PAVE, ENSAP de Bordeaux.  
PARIS, Didier, laboratoire TVES, université de Lille 1.  
PROST, Robert, ENSA de Paris-Malaquais.  
ROY, Elise, laboratoire LAUA, ENSA de Nantes.  
SORBETS, Claude, laboratoire SPIRIT, IEP Bordeaux.  
TAPIE, Guy, laboratoire PAVE, ENSAP de Bordeaux.  
VERHAGE, Roelof, UMR EVS, IUL, université Lumière Lyon 2.  
VIALA, Laurent, laboratoire MTE, université Paul-Valéry.  
VOLLE, Jean-Paul, laboratoire MTE, université Paul-Valéry.

# SOMMAIRE

---

<b>OBSERVER LA VILLE EN TRAIN DE SE FAIRE</b>	6
ROBERT PROST	

---

## DÉVELOPPEMENT DURABLE

<b>INTRODUCTION</b>	21
ROBERT PROST	

<b>BORDEAUX</b>	22
GUY TAPIE	

<b>LILLE</b>	32
DOMINIQUE MONS, DIDIER PARIS, AVEC L'APPUI TECHNIQUE D'ISABELLE ESTIENNE ET D'ELSA ESCUDIÉ	

<b>NANTES</b>	40
PIERRE-ARNAUD BARTHEL	

<b>LE DÉVELOPPEMENT DURABLE URBAIN : DÉFI DES GRANDES VILLES FRANÇAISES</b>	52
CHRISTINE BLANC, PHILIPPE HAMMAN, FLORE HENNINGER	

---

## ÉCONOMIE

<b>INTRODUCTION</b>	69
ALAIN BOURDIN	

<b>LYON</b>	70
ROELOF VERHAGE, RACHEL LIHOSSIER	

<b>MONTPELLIER</b>	82
LAURENT VIALA, CATHERINE BERNIÉ-BOISSARD	

<b>NANTES</b>	90
LAURENT DEVISME	

<b>LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS L'AMÉNAGEMENT URBAIN</b>	102
GILLES CRAGUE	

---

## HABITAT

<b>INTRODUCTION</b>	119
ALAIN BOURDIN	

<b>LYON</b>	120
FATIHA BELMESSOUS	

<b>NANTES</b>	128
ÉLISE ROY	

<b>L'ÉMERGENCE DU POUVOIR D'AGGLOMÉRATION DANS LE CHAMP DE L'HABITAT</b>	138
MATHILDE CORDIER, JULES-MATHIEU MEUNIER	

---

**GOUVERNANCE**

<b>INTRODUCTION</b>	155
ALAIN BOURDIN	
<b>BORDEAUX</b>	156
CLAUDE SORBETS, LISE MONNERAUD	
<b>LILLE</b>	168
DOMINIQUE MONS, DIDIER PARIS, AVEC L'APPUI TECHNIQUE D'ISABELLE ESTIENNE ET D'ELSA ESCUDIÉ	
<b>MONTPELLIER</b>	178
EMMANUEL NÉGRIER, JEAN-PAUL VOLLE	
<b>ACTIONS PUBLIQUES MÉTROPOLITAINES : ENTRE CONCURRENCES ET COOPÉRATIONS</b>	188
NADIA ARAB, JOËL IDT, MARIE-PIERRE LEFEUVRE	

---

**FORMES URBAINES**

<b>INTRODUCTION</b>	207
ROBERT PROST	
<b>BORDEAUX</b>	208
CLAIRE PARIN	
<b>LILLE</b>	220
DOMINIQUE MONS, DIDIER PARIS, AVEC L'APPUI TECHNIQUE D'ISABELLE ESTIENNE ET D'ELSA ESCUDIÉ	
<b>MONTPELLIER</b>	230
LAURENT VIALA, JEAN-PAUL VOLLE	
<b>CONSTRUCTION ET MAÎTRISE DES FORMES URBAINES : LECTURE COMPARÉE DES SCOT DE LILLE, NANTES, BORDEAUX ET MONTPELLIER</b>	238
BÉNÉDICTE GROSJEAN	
<b>LA STRATÉGIE FAIT-ELLE LA VILLE ?</b>	258
ALAIN BOURDIN	

---

<b>LISTE DES ACRONYMES</b>	276
<b>LES AUTEURS</b>	279





CET OUVRAGE A ÉTÉ COMPOSÉ EN UTOPIA CORPS 10 [ROBERT SLIMBACH, 1987]  
ET TRADE GOTHIC [JACKSON BURKE, 1948]  
ET MIS EN PAGES PAR L'ATELIER GRAPHITHÈSES (MARSEILLE).  
ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 7 FÉVRIER 2009  
SUR LES PRESSES DE VASTI-DUMAS À SAINT-ÉTIENNE  
POUR LE COMPTE DES ÉDITIONS PARENTHÈSES À MARSEILLE.

DÉPÔT LÉGAL : FÉVRIER 2009.



