



HAL
open science

Une stratégie encore à construire

Gilles Pinson

► **To cite this version:**

Gilles Pinson. Une stratégie encore à construire. Bonneville, Marc. Saint-Etienne : mutations : lieux, enjeux, acteurs..., Publications de l'Université de Saint-Etienne, pp.153-155, 2008. halshs-00393312

HAL Id: halshs-00393312

<https://shs.hal.science/halshs-00393312v1>

Submitted on 16 Feb 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une stratégie encore à construire

Gilles Pinson

Que Saint-Etienne ait des projets, nul ne semble le contester aujourd'hui. La création d'un Etablissement public d'aménagement chargé de la requalification physique et de la relance économique des quartiers centraux, la plus grande opération immobilière de France à Chateaufort, une politique ambitieuse d'infrastructures (Zénith, 2^e ligne du tramway) et la floraison des grands événements (Biennale du design, candidature Capitale européenne de la culture) sont là pour en attester. Savoir si Saint-Etienne a une stratégie est une autre paire de manche !

Et d'abord qu'est-ce qu'avoir une stratégie pour une ville ? Dans son stimulant ouvrage quasi-autobiographique, Michel Crozier opposait la stratégie au commandement et à la planification. « Dans sa vision organisatrice du monde, écrivait-il, le planificateur n'a pas d'ennemi, il peut tout ordonner rationnellement et parvenir inmanquablement à ses objectifs en choisissant les bons, voire les grands moyens. Mais les moyens, surtout quand ils sont humains, ne se plient pas aussi facilement aux objectifs et bloquent finalement –et heureusement- la belle ordonnance rationnelle. Au contraire, le stratège sait, lui, qu'il doit tenir compte du fait que l'ennemi peut réagir à ses actions. Il choisit donc ses objectifs en fonction des moyens, c'est-à-dire des ressources dont il dispose et des contraintes auxquelles il doit faire face. Puis, avec pragmatisme, il cherche à diminuer les contraintes en coopérant le mieux possible avec ses ressources »¹. Ces propos qui, avec leur référence belliqueuse à « l'ennemi », peuvent à première vue nous paraître éloignés du champ de la ville et des politiques, nous amènent en réalité au cœur des défis de la gouvernance urbaine contemporaine.

Des villes stratèges

Que les villes soient aujourd'hui contraintes d'avoir une stratégie, cela relève du sens commun partagé par une large majorité des acteurs des politiques urbaines. Le temps de l'administration républicaine du territoire est révolu². Les politiques du territoire n'ont plus pour vocation centrale de s'assurer du contrôle politique des périphéries et de construire

¹ Michel Crozier, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterEditions, 1995, p. 19.

² Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, vol. 33, n°4, 1991, p. 461-484.

l'unité nationale. Il n'est pas sûr que l'Etat ait encore un projet ou une stratégie pour le territoire national, pour ses villes ou ses régions³. Une stratégie d'Etat pour les territoires avait un sens lorsque les guerres se livraient sur le sol européen, entre des Etats et autour d'enjeu de contrôle de continuités territoriales (feu l'ordre westphalien !); elle avait un sens lorsque l'Etat colbertiste puis gaulien se voyait en grand ordonnateur du développement économique et que l'on pensait que l'économie était d'abord et avant tout nationale.

Aujourd'hui, non seulement les guerres ne se font plus en Europe mais la globalisation et les mutations du capitalisme ont promu d'autres échelles d'organisation du développement économique : les régions et les agglomérations urbaines. La compétition économique se joue désormais sur la réactivité des firmes, leur capacité à innover sans cesse et à réorganiser rapidement leurs dispositifs productifs. Or on sait que cette capacité dépend énormément de l'environnement économique, social, politique et culturel dans lequel se trouvent ces firmes. La productivité, la capacité à innover ne sont plus des qualités propres à une entreprise mais à des « milieux » d'entreprises, à des environnements locaux. La performance est devenue relationnelle et donc, pour partie, territoriale. Les villes –avec les régions- se voient donc propulser en première ligne, responsables de la création des conditions territoriales qui rendront les firmes performantes⁴. L'Etat ne disparaît pas de la scène pour autant mais son rôle change radicalement –et tend à se rapprocher de celui qu'assume l'Union Européenne dans le cadre de ses politiques régionales- : il n'est plus lui-même producteur du sens et du contenu des politiques territoriales mais fait dépendre son intervention financière de soutien aux territoires à la capacité de ces derniers à faire émerger des stratégies. Les dispositifs d'action de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine et des Pôles de compétitivité sont là pour montrer qu'appel à projet et mise en concurrence des projets locaux sont désormais les deux mamelles de l'action territoriale de l'Etat⁵.

La frénésie de projets est sans doute la réponse pratique qu'ont trouvé les édiles stéphanois à cette nouvelle injonction centrale aux nouvelles conditions posés par le capitalisme moderne. Une question brûle les lèvres néanmoins : une multitude de projet fait-elle une stratégie ?

³ Daniel Béhar, Philippe Estèbe, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999, p. 82-91.

⁴ Georges Benko, Alain Lipietz (dir.), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, 2000 ; Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoire*, Paris, PUF, 1994.

⁵ Epstein Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, n°11, 2005, p. 96-111.

Identifier les ressources et les contraintes

Si l'on suit Michel Crozier, la démarche stratégique implique d'abord l'identification des ressources dont on dispose, impose de compter ses forces et de les valoriser à plein. La démarche stratégique fait dialoguer en permanence les ressources et les choix. Or, ce qui frappe dans le cas stéphanois, c'est justement que les grands projets et événements qui ont jalonné la dernière décennie (Coupe du Monde, politique des espaces publics, 2^e ligne de tram, Zénith, Chateaufort, création d'un Etablissement Public d'Aménagement, Cité et Biennale du Design, candidature Capitale européenne de la culture, etc.) ont été à chaque fois lancés sans travail préalable de recensement systématique des ressources et des faiblesses de la ville, d'identification des contraintes et opportunités que comportait son environnement.

On peut s'étonner notamment que l'université et ses centres de recherche aient été aussi peu sollicités dans cette perspective, que la ville et son agglomération n'ait entrepris aucune initiative de prospective urbaine ou de planification stratégique ou encore qu'aucune structure de veille et d'animation stratégique n'ait été mise en place dans les institutions municipales et intercommunales, afin de scruter en continu les évolutions de l'environnement de la ville. On peut d'autant plus s'en étonner que faire le point sur les ressources en tout genre –financières, productives, culturelles, cognitives, en termes de capital social, etc.- sur lesquelles une ville peut s'appuyer pour se projeter n'est pas uniquement une manière de connaître ces ressources mais aussi de les activer, de leur faire exprimer tout leur potentiel en termes de développement et d'attractivité du territoire.

Au final, on a parfois l'impression que le regard que portent les édiles stéphanois sur leur territoire n'est pas radicalement différent de celui que portaient sur lui les fonctionnaires des services de l'Etat dans les années 1960 : une surface euclidienne à équiper, infrastructurer, aménager. Surtout pas une société complexe composée de groupes sociaux, de réseaux, de grappes productives entre lesquels il faudrait tisser des liens, un « milieu » recelant des ressources cachées demandant à être activées.

Faire système

La démarche stratégique, toujours selon Michel Crozier, se distingue aussi de la planification rationaliste et synoptique des années 1960 en ce qu'elle ne conçoit pas l'activité consistant à préparer l'avenir comme une activité solitaire, réservée aux acteurs dotés d'une légitimité élective ou technico-scientifique (le couple « élu-planner ») et confinée dans les arcanes politico-administratives. Une stratégie procède nécessairement d'un processus de co-construction interactif –impliquant une grande diversité d'acteurs, de groupes et

d'institutions- et itératif –organisé sur la base d'allers-retours incessants entre les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation. La stratégie urbaine ne se résume pas à l'acte cogitatoire initial de la planification. Elle n'est ni le « fait du Prince », ni celui du *god player* aux manettes de *Sim City*. Elle n'a de sens que si elle est mobilisatrice, elle ne peut être mobilisatrice que si elle est partagée, et elle aura d'autant plus de chance d'être partagée que si elle est élaborée et amendée dans le cadre d'un processus ouvert.

Une stratégie urbaine portée par un seul acteur -un maire et ses suiveurs- n'est pas une stratégie. Une stratégie ne vaut que si elle est le fait d'une société urbaine qui « fait système », dont les composantes sont capables de reconnaître collectivement les défis qui se posent à la ville, de réagir à des stimuli externes. Il ne s'agit pas prêcher ici pour une sorte d'unanimisme urbain mièvre –*tous derrière le maire et ses projets !*. Une stratégie urbaine peut très bien naître du conflit et prospérer dans le conflit. Mais il n'y a pas de stratégie urbaine sans mobilisation cognitive des élites, groupes sociaux et institutions qui composent une ville autour d'un agenda urbain partagé, autrement dit autour de la reconnaissance d'un certain nombre d'enjeux structurants, de défis se posant à la ville et qui doivent trouver des réponses. Les villes européennes que l'on associe à des stratégies claires sont généralement des villes qui sont parvenues à structurer un agenda et espace public urbains.

Or c'est sur cet aspect que le bât blesse le plus souvent dans les villes françaises et singulièrement à Saint-Etienne. Notre tradition jacobine empêche bien souvent les acteurs territoriaux –politiques, économiques, sociaux, culturelles, etc.- de se reconnaître réciproquement comme interlocuteurs légitimes, indissolublement liés par un destin commun, celui du territoire. L'absence de relations stabilisées fortes entre acteurs politiques et économiques locaux est à cet égard frappante, de même que la faiblesse de l'expertise et de la parole des organisations professionnelles et syndicales sur les enjeux de développement territorial⁶. Nous manquons en France des structures élémentaires du corporatisme local ! Malgré la décentralisation, les relations d'évitement entre acteurs locaux –que permettait une présence écrasante de l'Etat- ont de beaux restes. Elles se sont parfois reconstituées au profit des maires qui voient parfois dans la satisfaction ponctuelle de demandes catégorielles un moyen de mieux asseoir leur domination.

⁶ Rémi Dormois, « Pour une implication plus forte des syndicats français dans la "fabrique" des politiques urbaines », *Pouvoirs Locaux*, n°72/I, mars 2007. Cf. également les passages consacrés à Saint-Etienne de l'ouvrage de Jonah Levy, *Tocqueville's Revenge. State, Society and Economy in Contemporary France*, Cambridge MASS., Harvard University Press, 1999.

Mais la gouvernance moderne des métropoles exige autre chose que ces petits calculs ! Les villes sont confrontées à des problèmes et des défis en évolution permanente (compétition économique, changement technologique, problèmes socio-spatiaux, etc.). Ces défis exigent non seulement l'élaboration de stratégies de développement et de gestion urbaine mais aussi de mobiliser en permanence de nouvelles ressources, expertises et capacités d'action qui ne se trouvent plus uniquement dans les administrations publiques, mais sont dispersées dans l'ensemble de la société urbaine. Les sociétés urbaines sont des espaces pluralistes, caractérisés par la multiplication des acteurs, des intérêts et la dispersion des ressources⁷. Ce pluralisme n'est pas nécessairement gage d'ingouvernabilité pour peu que les édiles sachent le faire prospérer en organisant co-construction, l'enrichissement et l'amendement permanent de stratégies collectives d'action.

Là encore, on peut s'étonner que si peu de choses aient été entreprises à Saint-Etienne pour impliquer les groupes et institutions qui composent la société locale dans un agenda urbain partagé, pour structurer un débat urbain, faire prospérer le pluralisme et organiser la construction de stratégies collectives. La mobilisation permanente de la société urbaine et de ses élites autour de la définition et de l'actualisation permanente de stratégies d'action, qui est devenue un *leitmotif* de bien des villes européennes⁸, n'est pas une préoccupation ici. Les projets, dispositifs ou forums qui auraient pu offrir un cadre à cette mobilisation –le SCOT Sud-Loire, le Conseil de développement, la candidature « Capitale européenne de la culture », l'Etablissement Public d'Aménagement- restent pour l'instant des lieux d'échanges essentiellement techniques.

Pour finir ces propos sur une note optimiste, il faut évoquer le fait que les projets et les événements qui ont jalonné la dernière décennie stéphanoise ont suscité un fort intérêt des habitants de cette ville pour les transformations qui l'agitent et l'avenir qu'elle se prépare. En témoignent la réappropriation rapide des espaces publics requalifiés, les interrogations sur l'identité de la ville, les mobilisations autour des enjeux patrimoniaux. Ces signes d'intérêt ne sont pas uniquement des promesses d'entraves futures aux projets et d'atermoiements pour les processus de mise en œuvre. Ils sont aussi potentiellement d'une disposition à débattre et s'investir dans la ville.

⁷ Gilles Pinson, "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes", *Revue française de science politique*, vol. 56 (4), août 2006, pp. 619-651.

⁸ Gilles Pinson, "Political Government and Governance. Strategic Planning and the Reshaping of a Political Capacity in Turin", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26-3, sept. 2002, pp. 477-493.