



**HAL**  
open science

## La "clusterisation" du projet urbain de l'île de Nantes

Amélie Nicolas, Elise Roy

► **To cite this version:**

Amélie Nicolas, Elise Roy. La "clusterisation" du projet urbain de l'île de Nantes. Faire Métropole. De nouvelles règles du jeu?, Le Moniteur, pp.71-97, 2015, POPSU, 9782281118926. halshs-02193877

**HAL Id: halshs-02193877**

**<https://shs.hal.science/halshs-02193877v1>**

Submitted on 12 Nov 2019

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## La clusterisation du projet urbain de l'île de Nantes: régulations à l'oeuvre.

Le projet urbain de l'île de Nantes apparaît comme emblématique des politiques de régénération urbaine menées dans les grandes villes françaises à partir des années 2000, au service de leur métropolisation. Avec ses 350 ha d'emprise, il constitue un grand projet urbain complexe qui dispose une nouvelle offre urbaine qui n'en finit pas de s'étoffer, de la pointe Ouest de l'île et son hangar à bananes, jusqu'à l'important renouvellement de la trame immobilière de l'ancienne ZAC Beaulieu dans sa partie Est. Parmi cette nouvelle offre développée dans un premier acte s'inscrit un projet singulier de développement urbain au service du développement économique, projet dans le projet, qui emprunte au modèle du cluster. Le projet de quartier de la création<sup>1</sup> est un projet de programmation urbaine à contenu économique, doublé d'un projet de mise en réseaux des ressources du territoire émergeant au secteur de l'économie culturelle et créative.

Ce projet pluriel apparaît comme un objet d'étude privilégié pour venir interroger ce qui peut s'approcher comme un « agir en commun » des acteurs de ce projet, s'organisant à partir d'un horizon d'action collective en progression. Il s'agit d'appréhender à partir de son étude des « faits de régulation » qui renvoient aux pouvoirs institutionnels et aux stratégies d'acteurs, engagés dans une action qui avance en « mode projet ». En cherchant à tracer la manière dont s'orchestrent des arrangements entre politiques d'aménagement urbain et politiques de développement économique, cet article s'appuie sur l'hypothèse que s'inventerait là une nouvelle forme d'interventionnisme public, largement ambivalente, à cheval entre volontarisme et négociation, entre contrôle et indétermination des processus d'action et de leur pilotage politico-institutionnel.

Nous rendons compte dans ce texte de l'itinéraire de ce projet collectif qui tente de saisir dans un même mouvement offre culturelle, dynamique de l'entrepreneuriat créatif, et redéploiement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (ESR), et porterons attention aux négociations et aux tensions qu'il impulse. Nous verrons que ce projet occasionne différents modes de coordination entre les acteurs, au fil de son élaboration. Nous verrons aussi qu'il est aussi l'occasion pour l'acteur universitaire de revendiquer une nouvelle place dans les politiques métropolitaines.

---

<sup>1</sup> Dans le présent article, nous utiliserons tantôt l'expression "Quartier de la création" pour qualifier le projet de cluster des industries culturelles et créatives, tantôt l'expression "quartier de la création", pour qualifier le périmètre urbain d'un quartier ouest de l'île de Nantes.

## **I. Emergence d'une nouvelle politique urbaine de développement économique à la croisée d'une prospective européenne et des logiques d'un projet urbain de métropolisation.**

La concrétisation d'un projet autour des industries culturelles et créatives en lien avec l'enseignement supérieur et la recherche émerge au cœur du projet urbain de l'île de Nantes, en réponse à la quête d'un contenu économique pour le projet. Dans les premières années de celui-ci les projections procèdent par tâtonnement. On a cru, un moment, pouvoir compter sur la filière des biotechnologies, sans que cela n'aboutisse. En 2006, on décide de s'appuyer sur la concentration de projets de différents acabits relevant du secteur de la culture et de la création (équipements d'ESR, locaux d'activités pour différents médias, et petites entreprises créatives) pour dessiner une forme de projet de développement économique. Sous le vocable fédérateur de "Campus des Arts", la maîtrise d'ouvrage technique en charge du projet urbain de l'île de Nantes s'engage à favoriser une ligne de force autour des activités artistiques et créatives (BARTHEL, ROY, 2009). Elle imagine une action souple, permettant les collaborations entre l'enseignement supérieur, la recherche et les entreprises dans ce domaine. Le postulat, depuis la SAMOA, c'est que "le développement urbain et le développement économique, c'est la même chose" (entretien avec un ancien chargé de mission de la SAMOA, juin 2012). Le projet urbain est bien au service du développement du territoire et de son attractivité. Cette vision est largement portée par le directeur de la SAMOA à l'époque.

Alors que les projets architecturaux, les espaces publics, les événements culturels s'installent sur l'île de Nantes, cette vision est à son apogée en 2007. Le projet de Campus des Arts a l'air de se faire par lui-même, parce que différentes dynamiques sont en cours, notamment alimentées par le volontarisme de certaines personnalités. Ainsi, le dialogue initié entre les directeurs des écoles d'architecture et des Beaux Arts tenus par l'enjeu d'une visibilité sur l'île de Nantes de leurs institutions d'enseignement supérieur, les élus et la SAMOA engagent une concrétisation tout autant spatiale qu'économique du quartier de la création. La lettre de mission adressée par Jean-Marc Ayrault à Pierre-Jean Galdin en 2006, directeur de l'école régionale des Beaux-Arts de Nantes (en régie municipale) est reprise par nos interviewés comme **l'acte inaugural du projet** de Quartier de la création, même si confiné encore au cercle restreint des personnalités du monde académique, politique et du projet urbain. Cette dynamique est également alimentée par la présence d'acteurs, artistes ou artisans du secteur dit culturel et créatif, en recherche d'espaces de travail, la tête de file de ces implantations culturelles et créatives sur l'île de Nantes revenant à François Delarozère, créateur de machines articulés jouant les références au fantastique, dont l'Eléphant déambulant sur la friche des anciens chantiers navals en est le marqueur le plus puissant.

Du côté de Nantes Métropole, une vision du développement économique autour des industries culturelles et créatives a également pris forme, mais à une autre échelle. Elle tient initialement aux réseaux du conseiller culturel de Jean-Marc Ayrault, au sein des lobbies européens, notamment Eurocités et qui a propulsé Nantes dans une action à l'internationale. L'inscription de Nantes dans le réseau ECCE en 2006 (economic clusters of cultural entreprises) marque une inclination stratégique sur ces questions, voyant la mise en place d'un réseau de ville et d'un centre de ressource dédiés à la professionnalisation des « entrepreneurs et acteurs créatifs ». Nantes métropole embraye en 2009 sur le projet ECCE Innovation 2009-2011, dont l'enjeu a été de structurer de nouveaux marchés pour ces acteurs créatifs et de développer de nouvelles techniques, connaissances et formations dans la médiation entre art, culture, technologies et entreprises. En mars 2007, Nantes organise une rencontre Eurocities avec 70 grandes villes européennes « le rôle des villes dans le développement de l'économie culturelle et créative » et se présente ainsi comme fer de lance sur ces questions, qui lui vaudra aussi d'obtenir en 2009 la présidence très convoitée du Forum « Culture » d'Eurocities. Les différentes contributions des partenaires du programme ECCE finissent de convaincre l'Union européenne sur l'enjeu de voir se développer et se structurer de nouvelles politiques urbaines de développement économique autour des industries culturelles et créatives. En 2010, le Livre Vert de la Commission

européenne « Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives » marque les orientations stratégiques globales de cette nouvelle économie. L'action nantaise au sein de ces programmes européens ont alors trouvé leur traduction (et la possibilité de chiffrer et diffuser leurs résultats) sur l'île de Nantes, au cœur du projet urbain et économique du Quartier de la création. A Nantes, l'idée est alors de ne surtout pas dire qu'on fait un projet culturel de plus mais que se développe bien une nouvelle filière économique. Le pilotage de ces réseaux européens aura eu pour effet de professionnaliser une équipe au sein de Nantes Métropole et que nous retrouvons aujourd'hui aux commandes du cluster du Quartier de la création.

Ce projet de Quartier de la création, dont nous synthétisons ici la genèse, s'inscrit bien à la croisée de deux logiques initiales : celle de la démarche prospective mettant en évidence la dimension économique des activités culturelles ; et celle du grand projet urbain de métropolisation de l'île de Nantes. La prospective d'une économie culturelle menée initialement à l'échelle de la politique culturelle de la ville de Nantes structure les conditions d'une capacité économique du secteur culturel. Ce passage d'une politique culturelle à une politique d'économie culturelle et créative est renforcé par les apports des programmes d'échanges européens. Cette dynamique croise celle d'un projet urbain qui se pense au service d'une économie métropolitaine, en quête d'un secteur à servir, et qui s'en remet, à une dynamique économique, qu'il veut voir comme quasi-naturelle. Cette dynamique tiendrait surtout au phénomène d'investissement de créateurs en tout genre dans les friches mises à disposition par la SAMOA et le Port autonome, et à l'arrivée sur l'île de Nantes de l'Ecole nationale supérieure d'architecture et de celle annoncée de l'Ecole supérieure des Beaux-Arts de Nantes, deux structures d'enseignement supérieur et recherche, auxquelles on peut relier encore le pôle média (avec Presse océan, l'antenne locale de la radio FIP ainsi que les télévisions locales) pour dessiner une programmation urbaine en points à relier.

## **II. S'engager dans l'action par le projet: d'une coalition d'acteurs ...**

Cette histoire du projet de Quartier de la création se situe donc à la confluence d'une somme d'engagements d'individus et d'actions prospectives sur l'économie culturelle à Nantes, favorisant une vision en construction, sous influence du monde de partage d'expériences européennes. « *Quand on faisait des réunions de coordination du Quartier de la Création, au départ, la gouvernance du projet, c'était un lundi sur deux, dans le bureau du directeur de la SAMOA, avec le directeur de l'Ecole des Beaux-Arts, le directeur de cabinet de Jean-Marc Ayrault, le directeur du développement économique de Nantes Métropole. Au début, c'est ça le format.* » rappelle un ancien chargé de mission de la SAMOA, mobilisé dès 2006 sur ces questions (entretien, juin 2012). Initialement donc, les régulations sont discrètes et souples, elles sont initiées par l'aménageur, et surtout elles sont infra-institutionnelles et centrées sur quelques individus. Elles correspondent pleinement à la définition d'une stratégie pour ce projet.

Concrètement cela se traduit par une intervention très souple de la maîtrise d'ouvrage technique en charge du projet urbain, prenant les habits d'un facilitateur, d'un impulsor de réseaux en organisant des espaces de rencontre entre les différents acteurs prêts à embarquer. L'idée est alors de ne surtout pas entrer dans une logique disciplinaire, dans une logique de filière, mais de favoriser un « décloisonnement », et de relier, de fédérer les acteurs entre eux. En phase avec les principes du projet urbain de l'île de Nantes, on avance en tâtonnant, en travaillant à un consensus commun le plus ouvert possible et surtout, en restant proche du niveau opérationnel de l'action urbaine et de la territorialisation des projets émergents. Considérant que nous sommes dans une situation d'incertitude, l'enjeu s'articule alors autour du partage de la conscience de ces incertitudes et de la construction, à partir de là, des "mondes communs" (Lascoumes, Callon et Barthe, 2001). La démarche est donc de mettre en commun, de considérer, depuis le projet urbain, un espace d'expériences possibles, permettant également aux acteurs de se projeter dans un temps plus long, de les réunir autour d'un horizon d'attente commun, et

surtout de convaincre les élus de l'opportunité véritable que représente l'économie culturelle et créative dans le champ de l'économie de la connaissance.

C'est une démarche de partenariat qui est initiée, permettant la mise en place de processus d'apprentissage pour chacune des parties prenantes. L'informel tient alors une grande place en lien avec la relative indétermination du projet collectif. On fonctionne à l'opportunité du projet. Les voyages d'étude, dans la Ruhr, à Dortmund également, participe à la mobilisation des acteurs partie prenante. Si l'enjeu est celui de la mobilisation, il est aussi celui de l'action. Les personnalités et les visions qui se rencontrent dans cette période où le projet de Quartier de la création est piloté, animé depuis le projet urbain, partagent toutes une certaine méfiance de "la gouvernance" et des logiques de détermination du projet qui pourrait en être déduites, autour d'agendas verrouillés, de réunions formalisées. Nous avons observé une crainte de la stabilisation d'un réseau d'acteurs, qui serait certes assuré, mais peut-être aussi figé, avec des ressources alors limitées, et donc à terme, nuisible à une démarche d'action. On est bien sur un mode de coordination entre les acteurs qui s'appuie sur l'intérêt, l'opportunité, la confiance, le partage de valeurs qui s'avèrent communes, mais qui privilégie l'enrôlement des acteurs individuels (le directeur de l'école d'architecture, le directeur des Beaux-Arts...) plutôt que des acteurs collectifs. Nous pouvons penser à la définition de la coalition par Gerry Stoker : « un groupe d'acteurs informels, quoique relativement stables, ayant un accès aux ressources institutionnelles ce qui lui permet d'avoir un rôle effectif dans la prise de décision politique » (Stoker, 1995). L'attention est alors plus concentrée sur le lieu, sur le territoire précis où l'on est amené à intervenir et sur le territoire pris isolément. Dans notre cas, il est concentré sur l'île de Nantes et notamment sur certaines opérations d'aménagement. En appui à cette démarche, on peut suivre la professionnalisation progressive de chargés de missions, « entrepreneurs de cause métropolitaine » qui savent travailler à un consensus commun le plus ouvert possible tout en restant proche du niveau opérationnel de l'action urbaine et de la territorialisation des projets émergents.

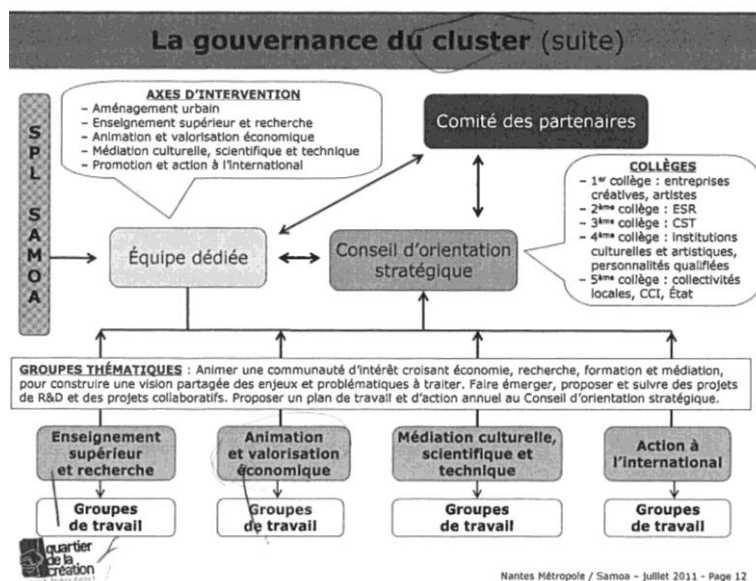
C'est une vision qui s'oppose alors à celle qui privilégie l'action (économique et/ou urbaine) depuis les structures qui sont censées la régir voire la gouverner. Un interviewé nous disait alors : « est-ce que c'est le projet qui fait la structure ou est-ce que c'est la structure qui fait le projet? » (entretien avec un chargé de mission de la SAMOA, octobre 2011). L'enjeu de construire un cadre institutionnel au Quartier de la création va finir par émerger. Finalement, c'est la vision du développement économique de Nantes Métropole qui finit par s'imposer. La logique de cluster va s'imposer sur le Quartier de la création, sans doute l'enjeu de "faire système" sur ces questions d'industries culturelles et créatives, favorisé par la dimension européenne des projets en cours, et la logique d'échange de bonnes pratiques, aura-t-il conduit à donner aussi une épaisseur institutionnelle à ces enjeux de développement économique et urbain, dont l'objet va bien être de piloter la compétitivité en la matière.

### **III. ... à une coalition d'institutions.**

Alors que le projet qui s'initie à la confluence de deux logiques initiales, celle du projet urbain ile-de-nantais et celle de la prospective sur l'économie culturelle, devient de plus en plus visible, à la fois parce que ses pièces sortent de terre, et parce qu'une communication s'organise sur lui, de nouveaux modes de régulation vont s'organiser. On assiste à la mise en place d'un dispositif politico-administratif de gouvernance, et d'un accompagnement technique du projet. Par délibération du conseil communautaire de Nantes Métropole du 20 juin 2011, la SAMOA passe du statut de SPLA (Société publique locale d'aménagement) au statut de SPL (Société publique locale), confirmant ainsi l'élargissement des missions de l'aménageur au développement et à l'animation économique. La direction de la SAMOA est alors tenue par Jean-Luc Charles, ancienne personnalité du cabinet de Jean-Marc Ayrault, mobilisé depuis l'origine sur le projet de

Quartier de la création et chargé spécialement d'organiser une gouvernance propre à ce projet de développement économique et urbain. Les équipes du programme ECCE finissent par migrer, depuis la Direction au Développement économique et international de Nantes Métropole, au sein de la SAMOA, qui s'organise alors en deux volets distincts : le volet urbain surtout coordonné par le directeur adjoint Alain Bertrand; et le volet d'animation économique du Quartier de la création piloté par Jean-Luc Charles. Pour Jean-Luc Charles, ce dispositif « plus lourd, était nécessaire » (entretien, novembre 2012).

L'organisation d'une gouvernance *ad hoc* pour le Quartier de la création passe par la tenue de plusieurs groupes de travail qui alimentent les réflexions thématiques (...). Au-delà de ces différents collèges, un comité de partenaires, surtout composé des représentants des collectivités territoriales, a pour vocation d'ajuster les politiques publiques et de soutenir les projets stratégiques. « *Je me suis bien gardé de faire en sorte d'ailleurs que l'équipe du cluster soit à la fois juge et partie, donc on ne distribue pas l'argent et on ne sélectionne pas les projets* », (entretien avec le directeur de la SAMOA, novembre 2012) l'enjeu étant bien de toujours garder ou d'arguer une traçabilité de fonds publics engagés. Cette fabrication s'inspire du modèle de pôle de compétitivité, tout en lui échappant, notamment par manque de ressources privées de taille. Le projet de Quartier souffre de deux carences de taille : il manque d'un « grand leader », le groupe Coupechoux n'apparaissant comme une entreprise de taille moyenne ; également, le cluster ne s'organise pas autour d'une filière privilégiée. C'est ainsi que nous sommes moins sur le modèle de cluster ou de pôle de compétitivité instillé par la Datar que sur le modèle tiré des partages d'expériences européennes.



**Schéma de gouvernance du cluster, extraite de la présentation « Cluster Quartier(s) création. Laboratoire, atelier et vitrine de la créativité nantaise et ligérienne », SAMOA, juillet 2011**

En attendant ou en misant sur l'ouverture d'une nouvelle phase d'appropriation du projet où les acteurs économiques eux-mêmes pourront prendre le relais, le Quartier de la création, à l'heure actuelle, **semble se rapprocher du modèle du cluster innovant** : modèle marqué par son échelle régionale, sa gouvernance collégiale et son caractère non immédiatement marchand, modèle appliqué dans le cadre d'une politique publique volontariste, dont le directeur de la SPL est devenu l'acteur pivot. « Cette définition de départ a pour avantage d'être très large et générique car elle ne donne pas de précisions sur le caractère territorialisé ou non, ouvert ou fermé du cluster innovant, et ne spécifie pas un domaine spécifique d'activité économique. Dans la mesure où l'innovation touche au domaine des technologies, mais aussi à ceux des idées et de

la créativité, il apparaît tout à fait possible d'appliquer la théorie du cluster innovant aux hautes technologies, tout comme à des secteurs moins technologiques à l'image des industries culturelles. » (Leducq, Lusso, 2011). Ainsi, cette montée en puissance du projet au service d'une nouvelle stratégie économique de la métropole passe par une valorisation tous azimuts des ressources potentiellement mobilisables : innovation technologiques, éco-design, usages et process, outils numériques, fab-labs, médialabs, dans un « laboratoire urbain pour inventer la ville de demain », autant de termes assez généralistes permettant de communiquer sur les dynamiques économiques attendues sans prendre le risque d'une spécialisation ou d'une logique de filière. Le changement de statut de la SAMOA en SPL permet également d'organiser juridiquement la location d'espaces pour des activités relevant potentiellement de ces champs d'application. La multiplication des baux précaires dans les espaces désaffectés de l'île de Nantes, à l'initiative de la SAMOA, permet aux pouvoirs publics, d'impulser, d'organiser et peut-être de contrôler l'activité, encore peu structurée et rentable, des entreprises culturelles et créatives attendues.<sup>2</sup>

**Paradoxe cependant de la formalisation d'une gouvernance pour le cluster, celle-ci est organisée par différents collèges** qui reproduisent un certain cloisonnement thématique et positionnent de fait certaines forces socio-économiques dans des réseaux dans lesquels elles sont déjà présentes. En cela, le dialogue entre ces collèges semble peiner à se faire.

#### **IV. Le quartier de la création, première épreuve de la construction d'un horizon commun entre pouvoirs métropolitains et puissance universitaire locale.**

Le « lancement officiel » du projet de Quartier de la création, le 11 mai 2009, marque l'occasion de se compter véritablement<sup>3</sup>. Cette date peut figurer comme charnière entre le passage d'une coalition d'acteurs, **s'étant mobilisés à un niveau infra-institutionnel, à une coalition plus structurée et encadrée d'institutions et de leurs hiérarchies.**

L'entrée en scène de l'université de Nantes incarne bien, selon nous, ce changement de régime du projet de Quartier de la création, avec la volonté d'engager l'acteur universitaire lui-même et de ne plus laisser des individus, comme le directeur de l'UFR des sciences de la communication, faisant certes partie du monde universitaire en tant qu'enseignant-chercheur, parler ou faire avancer le projet au nom de l'institution. L'université est bien, infra-institutionnellement, entrée dans le projet par une composante, Info'Com. Frank Cormerais, directeur de cet UFR, s'intéressait directement, en tant que chercheur, aux questions d'économie culturelle et créative, et à ce titre, s'est trouvé mobilisé et s'est engagé en tant qu'expert sur le territoire nantais. Les discussions sont restées académiques, travaillant les contenus, et n'ont pas pris initialement une tournure institutionnelle ou officielle. La présidence de l'université prend cependant conscience, au moment de l'inauguration officielle du Quartier de la création, de l'enjeu stratégique, pour son institution, de se positionner sur ce projet, autrement que par la voix d'un de ses membres. Elle désigne donc une vice-présidente de l'Université afin de suivre et diriger officiellement le

---

<sup>2</sup> Il paraît intéressant de noter en outre que ces expériences faites par la SAMOA de mises à disposition d'espaces de travail précaires, ont fonctionné comme une activité rouage ouvrant sur une évolution de ses missions, d'une politique de gestion immobilière d'espaces passagers, à une politique de soutien aux activités créatives, avant qu'elle ne soit confortée en mission de développeur d'un cluster.

<sup>3</sup> Le programme urbain est le suivant : « 100 000m<sup>2</sup> d'opérations publiques et privées, dans un quartier habité, à deux pas du centre-ville. 5000 étudiants, 100 enseignants chercheurs et plus d'un millier de salariés doivent redonner vie à l'ancien bastion industriel nantais. » (Présentation du projet dans le cadre d'un colloque, Niort, janvier 2012)

dossier ; initialement, la vice-présidente Culture s'occupe du sujet, elle-même enseignante et chercheuse en marketing et sociologie des publics au sein du laboratoire d'économie de l'université de Nantes (LEMNA). C'est donc sur le mode de la revendication d'une place officielle et légitime que l'institution universitaire vient au Quartier de la création, par le biais de l'action du cabinet de la présidence, annonçant « *qu'il faut arrêter la tradition des élus qui discutent directement avec les enseignants-chercheurs [alors qu']il faut parler à l'échelon institutionnel qui est seul en capacité de mobiliser et de mettre en réseau* » (entretien avec le cabinet de la présidence de l'Université, juin 2012). L'entrée en scène de l'université de Nantes dans le projet de Quartier de la création se concrétise rapidement par la construction d'une fédération de recherche, qui vient associer des chercheurs (non exclusivement universitaires), sous la bannière « Art, culture et territoire »<sup>4</sup>, et qui marque pleinement le désir de l'université de se territorialiser, de rentrer dans un dialogue constructif avec Nantes Métropole, et d'organiser et animer, alors qu'elle s'est vue officiellement mandatée par Jean-Marc Ayrault, le pôle d'enseignement supérieur et de recherche du Quartier de la Création.

La structuration de la voix de l'université sur ce projet se renforce également au moment où le gouvernement de François Fillon lance, en 2008, l'opération Campus, cherchant à structurer des pôles universitaires d'excellence internationale. L'Université de Nantes n'obtient pas les premières dotations de l'Etat par ce premier appel mais, remporte le label « Campus Prometteur », au second tour, avec 30 millions d'euros. S'organise ainsi une politique immobilière et patrimoniale de l'université qui nécessite une stratégie d'investissement, en concertation directe avec Nantes Métropole. Effectivement, la dotation d'Etat ne se réalise, dans le cadre de ce Plan Campus Prometteur, qu'au motif d'un investissement financier parallèle de Nantes Métropole. La stratégie affichée de Nantes Métropole est alors de doter financièrement l'université dans le cadre de ce plan si celle-ci s'engage à organiser physiquement sa présence sur l'île de Nantes, au cœur du Quartier de la création. Les discussions ont abouti à un projet patrimonial pour l'université, prenant forme dans le projet d'équipement de la halle 5 (cf. supra) alors que les contraintes économiques, liées à une certaine vétusté des campus initiaux de l'université (notamment sur le site du Tertre) ont conduit la présidence à arrêter son engagement sur l'île de Nantes et le Quartier de la création à la présence de la filière Info'Com et à un service de scolarité.

Le programme hybride “concocté” dans le cadre du projet de transformation des anciennes halles Alstom constitue un lieu-outil (HALBERT, 2010 ; AMBROSINO, 2008) majeur du projet de Quartier de la création. Menée en lien étroit avec le projet de nouvelle Ecole supérieure des Beaux-Arts de Nantes Métropole (ESBANM)<sup>5</sup>, cette opération distribuera sous les nefs des anciennes halles industrielles 25 000 m<sup>2</sup> comprenant une pépinière d'entreprises créatives et un hôtel d'entreprises créatives, les locaux utiles à l'installation de certaines formations de l'Université, ainsi qu'une cantine numérique, associée aux espaces dédiés aux missions d'animation du cluster, par une équipe dédiée, émergeant à la SPL SAMOA. Ce programme constitue une des épreuves de concrétisations d'un projet collectif, qui ne va pas

Ce qui peut paraître comme une pièce maîtresse du projet de quartier de la création révèle quelques tensions qui illustrent bien les difficultés à fabriquer un projet commun qui réunisse les suffrages de toutes les forces convoquées, et satisfasse l'ensemble des logiques des acteurs

---

<sup>4</sup>La fédération de recherche devra favoriser « les synergies pour développer la recherche de l'ensemble des partenaires (Université de Nantes, Université d'Angers, ENSAN et ESBANM) autour de quatre axes de recherche pluridisciplinaire qui travaillent sur : Enjeux économiques, managériaux et sociétaux du développement de la culture sur un territoire, Nouveau patrimoine et territoire, Art, architecture et territoire, Territoires numériques ».

<sup>5</sup> La consultation de maîtrise d'œuvre pour ce projet inscrit dans une des halles Alstom, portait également sur la composition d'un plan directeur à l'aménagement général du site.



mobilisés. Ainsi des réticences de l'université à prendre part à ce projet et à y installer ses formations master et recherches. Son raisonnement est celui d'un bon gestionnaire qui s'interroge, à son échelle, sur les coûts de gestion qu'impliquera ce projet, alors même que d'autres chantiers peuvent lui apparaître plus urgents à mener à bien. « *Nous sommes prêts à réfléchir à une stratégie profitable au quartier de la création et à son cluster, mais nous sommes soumis à d'énormes contraintes économiques avec une enveloppe fixe.* » (entretien, cabinet de la présidence de l'Université, juin 2012). La question est également celle posée par les implications d'un campus multi-sites faisant le grand écart entre île de Nantes et campus installé dans un quart nord-est de la ville. « *Est-ce vraiment raisonnable d'imaginer trimballer des étudiants qui viennent faire un ou deux cours par semaine dans le quartier de la création ?* » (entretien cabinet de la présidence de l'Université, juin 2012). Reste que l'invitation faite par le pouvoir métropolitain est appuyée, lui qui a conditionné sa participation au financement du projet campus prometteur à son injection dans ce projet prioritaire du quartier de la création. Les débats internes se poursuivent aujourd'hui, l'université s'étant engagée dans une réflexion portant sur les manières de « faire campus » en centre-ville, où elle compte déjà un pôle santé appelé à connaître des transformations, dans le sillage du déplacement du CHU sur l'île de Nantes, ainsi qu'une université inter-âge, installée dans les anciens locaux des chantiers navals. « *Ce projet est une modélisation micro de ce que l'on devrait faire à l'échelle de la métropole* » (entretien cabinet de la présidence de l'Université, juin 2012).

Au-delà de la participation de l'université au projet collectif du Quartier de la création, c'est bien l'enjeu de la conquête d'une place, ou plutôt d'une reconnaissance de celle-ci dans la stratégie métropolitaine qui est en jeu. Jusqu'à il y a peu, la loi LRU aura joué son rôle ici, cet établissement organisait surtout un dialogue avec sa tutelle pendant que les édiles nantais, emmenés par Jean-Marc Ayrault, misaient plus fortement sur les grandes écoles. Cette histoire paraît cependant assez singulière si l'on regarde vers Rennes, où l'université a été historiquement très intégrée à la ville.

## **V. La mise en gouvernance du projet collectif : organisation d'un espace de délibération au risque d'une bureaucratisation ?**

En réalité, on observe une forme de coexistence de deux régimes d'action, celui infra-institutionnel qui s'appuie sur la dynamique itérative du projet urbain et la croyance dans les vertus de l'indétermination des objets du cluster, et celui, désormais institutionnalisé par la gouvernance d'un cluster, d'autre part. Cette coexistence est plutôt le résultat d'une certaine friction, dont l'un des points les plus saillants s'est surtout illustré dans les tensions entre les missions d'expertise sur le monde universitaire et de la recherche nantais confiée à Bernard Stiegler, et la démarche prospective engagée par l'instance universitaire elle-même. Bernard Stiegler et Ars Industrialis ont été missionnés par la SAMOA afin d'identifier les forces vives de la recherche capables de faire émerger un pôle de recherche sur le Quartier de la création. Cette première lettre de commande date de.... Appliquant au contexte nantais son modèle économique post-consumériste de l'économie contributive, Bernard Stiegler s'attache de façon « formelle, informelle » (entretien avec l'ancien directeur de l'école d'architecture de Nantes, mai 2012) à débusquer des « leaders », puis, dans le cadre d'une seconde mission, à organiser des « fertilisations croisées » dans le cadre de séminaires dits « séminaires Stiegler ». De son côté, l'université, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée, mène un recensement exhaustif de ses forces, dont on a vu qu'il s'était concrétisé dans la création d'une fédération de recherche.

La présidence de l'université s'interroge sur le rôle de Bernard Stiegler et d'Ars Industrialis, et par extension sur celui de la SAMOA, dans le projet de Quartier de la création. Les démarches entreprises dans la mission Stiegler favorisant plutôt l'informel et le personnel que le collectif et

l'institution. « *On est sur quelques initiés, il y a une sélectivité, les gens sont contactés ad nominem. Pour moi, c'est contradictoire avec la démarche universitaire (...) ça brouille le message* » (entretien avec la présidence de l'université, octobre 2012). Par effet rebond, la présidence de l'université interpelle la position et le rôle de la SAMOA, et demande, plus que jamais, l'accès à une délibération sur les orientations du Quartier de la création. L'organisation d'une gouvernance formalisée se présente bien comme une réponse à cette interpellation de l'université sur certains errements des pratiques de régulation, et de manque de coordination d'ensemble.

A l'inverse, cette institutionnalisation fait apparaître des résistances, notamment de la part de ceux pour qui on assiste au retour de la sectorisation, au retour de la "logique de silos" de l'action publique aujourd'hui qui renvoie bien à une crise de la légitimité technocratique. « La technostructure tuera l'action publique » selon certaines critiques à la mise en place d'une "administration" du cluster. Administration ou animation. La SAMOA joue bien le rôle d'organiser l'existence de ces deux régimes, restant pourtant défiante quant à l'idée qu'une administration du cluster ait pu voir le jour. « *On n'administre pas le cluster. Le cluster en tant que tel, ce sont des dynamiques d'acteurs et de réseaux et nous, on fait en sorte que cette dynamique ne retombe pas* » (entretien avec Jean-Luc Charles, novembre 2012). Les points de vue s'affrontent. On assiste notamment à la résistance d'une vision aménageuse pour qui il faut piloter le Quartier de la création depuis le projet urbain. Pour le directeur d'Atlanpôle, *"Un cluster, c'est un lieu vu de très très loin"*. L'enjeu est aujourd'hui de sortir le projet de cluster de son lien territorial avec l'île de Nantes. D'une certaine manière, le piloter depuis le projet urbain le condamne aussi à rester local et localisé sur l'île de Nantes alors que le changement d'échelle est une gageure de l'efficacité économique et de la mobilisation des acteurs privés attendues sur cette question de l'économie culturelle et créative.

Ainsi assiste-t-on au passage d'une régulation par des acteurs individuels à une régulation par des acteurs collectifs, organisés désormais par un cadre, une gouvernance institutionnelle où les règles d'action vont s'élaborer. On a pu suivre là un processus d'institutionnalisation de la négociation (Duran, Thoenig, 1996). La négociation est devenue un mode de régulation en réponse à la fragmentation des territoires, des acteurs et des ressources. Mais, en contrepoint, s'opère aussi un processus d'institutionnalisation qui définit quels sont les acteurs légitimes et quelles sont les scènes où cette négociation doit s'exercer. Les pouvoirs publics reprennent ici un rôle clé, en instituant en quelque sorte un cadre et un programme à une nouvelle politique urbaine de développement économique, en direction de la culture et la créativité. Une négociation explicite (Gaudin, 1999), peut prendre forme qui institue des procédures de négociation. L'informel fait alors place au procédural.

On peut voir, dans cette institutionnalisation de la gouvernance, une forme de parlementarisme où la délibération collégiale est possible, même si elle ne permet pas toujours une accélération du projet. Délibération semi-élitiste tout de même, puisqu'elle fonctionne largement en cercle fermé. Mais délibération tout de même qui peut permettre une coopération entre des mondes multiples à la fois partenaires et concurrents. On retrouve là tout le paradoxe sémantique attaché à la question de la gouvernance ou de la « bonne gouvernance » : si cette notion cherche à mettre en avant le passage du gouvernement associé à une gestion bureaucratique et hiérarchique (ici par des gouvernements urbains) à une conception désormais stratégique et territoriale marquée par un pluralisme des acteurs, publics et privés (Le Galès, 2003), il reste, comme en atteste l'ambivalence de l'organisation des acteurs du Quartier de la création, que les coalitions spontanées d'acteurs, aux intérêts individuels et économiques communs, se doublent d'une structure politico-administrative sensée régir la politique publique de développement économique qu'est encore aujourd'hui le Quartier de la création et l'intérêt général qu'une telle politique engage.

## Conclusion : Le cluster du Quartier de la création, entre contrôle et indétermination

Le projet pluri-échelle de quartier de la création relève d'une démarche inscrite au centre d'une politique urbaine de développement économique, prenant la forme d'un « cluster de centre-ville ». La restitution de son émergence met d'emblée en exergue une régulation contemporaine des actions locales qui opère en régime de bonnes pratiques et de partages d'expériences européennes. Il apparaît comme une filière nouvelle d'orientation des actions locales, inscrite en marge de celle plus classique de la DATAR. C'est sous son influence qu'à Nantes, la SPL Samoa, initialement en charge de la maîtrise d'ouvrage technique du réaménagement de l'île de Nantes, a doublé ses missions de celle de développeur du cluster. Cet état de faits marque bien un renouvellement des rapports entretenus entre projet urbain et stratégie de développement économique, qui semble mener à une recomposition du système d'acteurs de la production de l'espace, et à un redoublement des enjeux de régulation d'un agir en commun étendu. On l'a vu s'agissant de la maîtrise d'ouvrage technique du projet urbain de l'île de Nantes. L'Université devient aussi un nouvel acteur majeur de la stratégie collective de développement d'une attractivité métropolitaine. Le projet de quartier de la création aura opéré comme une expérience initiatique de ce point de vue, occasion pour l'Université de se présenter et de revendiquer une nouvelle place légitime. Ainsi, dans un monde urbain tendu par l'objectif du développement d'une nouvelle économie de la connaissance et de l'innovation, l'agir en commun est plus que jamais de mise.

L'analyse que nous avons pu faire de ce projet, souligne l'intérêt pour une sociologie de l'action urbaine du concept de « régulation », cadre d'analyse invitant à s'intéresser à des engagements d'individus dans l'action, au delà d'une simple approche par institution (Thevenot, 1990). Cet échelon individuel apparaît bien privilégié dans une action publique qui opère en régime de projet qui tend à privilégier pragmatisme et souplesse d'action.

La montée en puissance du projet va s'accompagner d'une augmentation de ses ambitions, qui commande de ne pas se cantonner au périmètre emblématique du quartier de la Prairie aux ducs, pour déployer un projet de mises en réseaux d'échelle régionale. Il va en résulter un agencement tactique, faisant de l'espace de l'île de Nantes un espace tremplin au service d'un projet régional de développement des industries culturelles et créatives et de soutien à l'innovation dans ce secteur économique polymorphe. Cette extension de périmètre redouble les enjeux tenant aux modalités de régulation du projet.

Les limites du projet tiennent aujourd'hui beaucoup à son caractère fortement interventionniste, restant dans l'expectative d'une appropriation et d'une prise de relais par des forces économiques privées. En l'absence de cette prise de relais, le projet pourrait bien en réalité se ramener à être un simple projet de planification urbaine d'un nouveau campus habité de centre-ville. A moins qu'un changement de contenu ne vienne offrir un nouveau cap. Ce changement paraît envisageable dans le contexte d'un projet à logique émergentiste. Pour le moment, les contenus économiques du cluster Quartier de la création sont larges, et volontairement laissés élargis comme le rappelle cette présentation du projet en 2012 : « *Pour accueillir à terme 15 000 nouveaux emplois, l'île de Nantes mise en partie sur l'économie de la connaissance –secteur de la santé, industries culturelles et créatives, formation... Elle proposera toujours une large palette d'activités (...). Dans un contexte incertain, la présence d'une grande variété d'activités est le gage d'une meilleure adaptation aux évolutions économiques* » (plaquette de présentation du projet urbain de l'île de Nantes, acte 2, SAMOA, sept. 2012, p16.) Reprenant l'argumentation du projet urbain, les planificateurs du projet **revendiquent le parti pris d'un projet flottant qui se définit chemin faisant**. « *Nous sommes fidèles à l'ADN du projet urbain de l'île de Nantes : la logique est toujours inductive. On est dans un travail d'aller retours entre le site, les projets émergents dans ce cadre et le grand projet collectif.* » (entretien avec le directeur de la SAMOA, nov. 2012) On a bien affaire, dans le projet urbain, comme dans la stratégie de développement d'une économie de la connaissance, à une conception émergentiste de l'action publique. Cette

définition flottante de l'horizon d'attente semble avoir aussi ses avantages pour certains acteurs métropolitains émergents, comme l'université : « *Le quartier de la création n'est pas un objet figé : on l'a pris d'emblée comme un objet multi facettes. Bien malin celui qui saurait le définir aujourd'hui. Il est plus un espace expérimental qu'un projet bien défini. On peut y amener un certain nombre de choses et cela va encore évoluer...* » (entretien à la Présidence de l'Université, oct. 2012)

Cependant, rappelons-nous que le projet, tel que l'a défini Gilles Pinson, est bien à la croisée de deux univers de signification, organisant une ambivalence entre volontarisme et négociation à l'œuvre, entre linéarité de l'action et incrémentalisme, entre contrôle public et indétermination des processus d'action. « *La démarche de projet, précisera Gilles Pinson, postule, d'une part, une capacité des acteurs et des institutions politiques à produire des stratégies, à impliquer des acteurs périphériques dans leur mise en œuvre, à contrôler le respect dans la durée de ces stratégies et, d'autre part, des mécanismes de décision et de mise en œuvre interactifs et incrémentaux, impliquant une pluralité d'acteurs et de réseaux relativement autonomes dans la définition de leurs modes d'action et d'organisation* » (Pinson, 2002, p. 19). Selon lui, cette ambivalence dans les mécanismes de projet participe justement à une institutionnalisation des villes, une institutionnalisation par les interactions d'autant plus opérante qu'elle est structurée et cadrée par l'action des institutions politiques du gouvernement urbain. C'est toute l'ambiguïté de la gouvernance qui se constitue autour de ce cluster du Quartier de la création, actant une certaine gouvernementalité organisée autour d'un leadership mené principalement par la SAMOA, tout en démontrant un certain relativisme, une acceptation de l'indétermination sensée favoriser l'éclosion de projets et seule à même de créer la qualité des réseaux de créativité.

Le nouveau statut élargi de la SAMOA participe alors d'une gouvernementalité particulière et conjointe de l'aménagement urbain et du développement économique associé. Cette gouvernementalité ne va pas de soi. Elle occasionne des négociations et des ajustements permanents entre ces deux logiques d'action, et nécessite également de résoudre des tensions, voire des conflits potentiels, entre des planificateurs portés par une double stratégie économique et urbaine et des acteurs appelés à y prendre part sans qu'ils ne soient en mesure de participer directement à l'élaboration de la stratégie. Nous l'avons vu, la place de l'université dans le projet de Quartier de la création a organisé de nouvelles modalités de gouvernance du cluster, devant élargir l'espace de la délibération, au risque de créer une certaine bureaucratisation. Dans le cas nantais, sommes-nous en présence d'un néo-keynésianisme initié par les acteurs locaux (Genestier, Jouve, Boïno, 2008) ? Il semble que nous sommes loin d'une perte de la croyance en la capacité des pouvoirs publics à optimiser l'activité économique. Le cadre du Quartier de la création relève ainsi d'un investissement de la puissance publique dans le système productif en organisant et en impulsant des externalités territoriales.

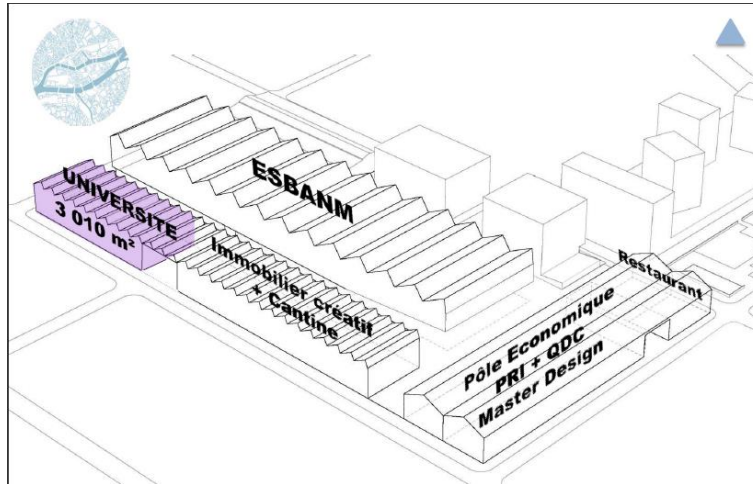
## Références bibliographiques

- AMBROSINO C., 2008, « Du quartier d'artistes au cluster culturel, perspective londonienne », Actes du colloque du 76<sup>ème</sup> congrès de l'ACFAS, Québec ;
- ASCHER F, 2006, « L'air de la ville rend créatif », in *Local contemporain*, vol n°3
- AUTHIER J.Y., 1993, *La vie des lieux. Un quartier du Vieux-Lyon au fil du temps*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, coll. « Transversales », 270 p
- BARTHEL P-A, ROY E. 2009, « Le "campus des arts" ou la gestation d'un "cluster créatif" », in COLL. DEVISME L. (dir), *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, pp.110-124
- DURAN P., THOENIG J-Cl. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Volume 46, Numéro 4 p. 580 – 623
- GASCHET F, LACOUR C., 2007, « Les systèmes productifs urbains : des clusters aux "clusties" », in *RERU*, n°4
- GAUDIN J-P. 1999. *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GENESTIER Ph., JOUVE B., BOINO P., 2008, "L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme" pp.4-26 in *Métropoles* n°4
- HALBERT L., 2010, *L'avantage métropolitain*, Paris, PUF, 144 p
- JACOBS Jane, (1961) *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Parentheses, 2012.
- LASCOUMES P., CALLON M., BARTHE Y. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil (collection "La couleur des idées"),
- LE GALES P. 2003. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LEDUCQ D., LUSSO B. 2011. « Le cluster innovant : conceptualisation et application territoriale », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 521, mis en ligne le 07 mars 2011, consulté le 05 septembre 2013
- NICOLAS A. 2009. *Projet d'aménagement urbain et usages sociaux de la mémoire. Les héritages industriels et portuaires à l'épreuve du projet urbain de l'île de Nantes*. Thèse de doctorat de Sociologie sous la direction de V. Guienne, Université de Nantes.
- PILATI T., TREMBLAY DG, 2007, « Cité créative et District culturel ; une analyse des thèses en présence » in *Géographie, économie, société* n°4 (Vol. 9),
- PINSON G., 2009. *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po
- ROY E., 2004 *La mise en culture des friches urbaines*, in *Les Annales de la recherche urbaine*, Numéro 97,
- STOKER G. 1995. « Regime Theory and urban politics », in. JUDGE D. STOKER G. WOLMAN H, *Theories of urban politics*, London, Sage
- THEVENOT L., « L'action qui convient », in COLL. *Les formes de l'action, Raisons pratiques*, Paris EHESS, 1990.
- TREMBLAY D.G., 2012 « Réseaux, clusters et développement local », in *Schedae*, Prépublication n° 1.
- ZALIO P.P. (2008), « L'acteur économique et le projet urbain », in *L'année sociologique*, vol 58, n°1.

## Présentation des auteurs

**Amélie Nicolas** est docteure en sociologie, maître-assistant associé à l'Ensa Nantes dans le champ des Sciences humaines et sociales, membre du nouveau Laboratoire CRENAU de l'Ensan. Sa thèse, soutenue en 2009, a porté sur les usages sociaux de la mémoire dans les projets d'aménagement urbain, principalement sur les reconversions des friches industrielles et portuaires. Ses travaux les plus récents portent notamment sur les relations entre patrimoine, urbanisme et tourisme.

**Elise Roy**, docteure en aménagement de l'espace et urbanisme, est enseignante-chercheure à l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Nantes maître-assistante à l'Ensa Nantes dans le champ des Sciences humaines et sociales, et membre du nouveau laboratoire Crenau. Sa thèse, soutenue en 2007, a porté sur la question de l'évaluation des politiques urbaines. En prolongement, son attention s'est portée sur un changement de régime de rationalisation des actions urbaines, à l'ère des bonnes pratiques (dans le cadre du programme POPSU1) et des espaces témoins. Ses travaux récents ont porté sur les formes de régulation à l'œuvre dans le projet urbain de l'île de Nantes à deux échelles différentes : celle du projet de cluster du quartier de la création, et celle micro-sociologique de la mise en opération immobilière et architecturale du projet urbain.



**Axonométrie extraite d'une présentation SAMOA de la Reconfiguration du site des Halles Alstom et construction de l'Ecole Supérieure des Beaux-Arts de Nantes, dans le cadre de la Consultations Halle 6 est et 1&2 bis mars 2013 (images Franklin Azzi architectures, février 2011)**



**Vue perspective sur le parvis « glissé » sous l'ESBANM, reliant les différents programmes du site du projet de reconfiguration des Halles Alstom. (images Franklin Azzi architectures, février 2011)**



Diapositive extraite d'une présentation du projet urbain de l'île de Nantes, SAMOA, mai 2007



Image présentant le quartier de la création, extraite du dossier de presse, « La création prend ses quartiers, Ouverture de l'espace d'animation du Cluster & Inauguration du Karting », 19 janvier 2012