



**HAL**  
open science

## Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin.

Gilles Pinson

► **To cite this version:**

Gilles Pinson. Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin.. Science politique. Université Rennes 1, 2002. Français. NNT : . tel-00125323

**HAL Id: tel-00125323**

**<https://theses.hal.science/tel-00125323>**

Submitted on 19 Jan 2007

**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.

# THESE

Présentée devant

L'UNIVERSITE DE RENNES I

En vue de l'obtention du

**Doctorat de l'Université de Rennes I**

**Mention « Science Politique »**

Ecole doctorale « Droit, science politique et philosophie »

Par Gilles PINSON

**Préparée au Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe**

**(CRAPE/UMR 6051)**

CNRS / Université de Rennes I / Institut d'Etudes Politiques de Rennes

## **PROJETS ET POUVOIRS DANS LES VILLES EUROPEENNES. UNE COMPARAISON DE MARSEILLE, VENISE, NANTES ET TURIN**

Soutenue publiquement le 30 novembre 2002

Devant le jury :

**Joseph FONTAINE**, Professeur à l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne, directeur de thèse.  
**Patrick LE GALES**, Chargé de recherche, CEVIPOF/CNRS, directeur de thèse.

**Olivier BORRAZ**, Chargé de recherche, CSO/CNRS.

**Bruno DENTE**, Professeur au Politecnico de Milan.

**Patrick HASSENTEUFEL**, Professeur à l'Université de Rennes I.

**Jean-Marc OFFNER**, directeur de recherche INRETS, professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

L'Université n'entend donner aucune  
approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses :  
ces opinions doivent être considérées  
comme propres à leurs auteurs

## REMERCIEMENTS

Je souhaite avant tout remercier ici mes deux directeurs de thèse, Joseph Fontaine et Patrick Le Galès pour leur précieuse contribution à l'achèvement de ce travail. Des premières ébauches aux dernières corrections orthographiques, j'ai toujours pu bénéficier de leur soutien, de leurs conseils et de leur sérieux.

Mes remerciements s'adressent aussi à l'ensemble de l'équipe du CRAP, devenu CRAPE, aux deux directeurs que j'ai "usés", Erik Neveu et Patrick Hassenteufel, mais aussi à Marylène Bercegeay et Yveline Laverret pour leur dévouement à la cause des "doctorants" et leur compétence. Cette thèse ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui sans les échanges avec les "crapistes" dont j'ai pu profiter tout au long de ce travail. Je décerne une mention spéciale à mon colocataire/collègue Thomas Frinault pour ses envolées théoriques matutinales, à Yann Fournis, Lionel Arnaud, Hélène Reigner et Eve Fouilleux, partenaires brillants de séminaires dispensés au DEA "Action publique et territoires en Europe" du CRAPE, à Olivier Baisnée et Romain Pasquier qui partagèrent mes excursions dans le "petit monde" des colloques internationaux, et à Valérie Sala Pala pour la relecture attentive de certains de mes chapitres.

Cette thèse n'aurait pas vu le jour sans le soutien dont j'ai pu bénéficier pour la réalisation de mes enquêtes de terrain. A Marseille, j'ai pu profiter des infrastructures de l'Institut d'Aménagement Régional d'Aix-en-Provence dont je tiens à remercier ici l'ancien directeur, Alain Motte. A Venise, c'est le *Dipartimento di Analisi Sociali e Economiche del Territorio* de l'Institut Universitaire d'Architecture de Venise qui m'a fourni cet accueil. Je tiens donc à remercier chaleureusement ses membres : Pierluigi Crosta, Francesca Gelli, Andrea Mariotto, Liliana Padovani, Paola Rizzi et Luciano Vettoreto. Ma gratitude va aussi aux membres du Laboratoire EU-Polis du *Politecnico* de Turin : Giuseppe Dematteis, Francesca Governa, Cristiana Rossignolo, Carmela Ricciardi et Marco J.L.P. Santangelo. Enfin, à Nantes, j'ai pu bénéficier des conseils de Rémi Dormois. Qu'il en soit remercié.

Le soutien de ma famille et de mes amis m'a aussi été très précieux. Avoir un thésard dans son giron n'est jamais de tout repos, je tiens donc à leur témoigner, à tous, mon affection.

*Last but not least*, j'aimerais dire à Sandrine C. Souchu tout ce que ce travail lui doit, mais une thèse n'y suffirait pas...

*A la mémoire de Claude, mon grand-père*

# Table des Matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b><u>Introduction générale</u></b>  | <b>15</b> |
| Le projet, un nouveau mythe mobilisateur ?   | 15        |
| Le projet, signe de fragmentation ou de recomposition de l'action publique urbaine ? | 18        |
| Le projet entre interactions et institution  | 25        |
| Méthodes et terrains   | 27        |

## **PREMIERE PARTIE**

### **LE PROJET, NOUVELLE FIGURE DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE**

#### **Chapitre 1- L'émergence de la figure du projet dans les politiques urbaines en France et en Italie**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Le projet urbain, ou le retour du politique en urbanisme</b>                               | <b>47</b> |
| 1.1 Le projet urbano-populaire, une critique de l'urbanisme fonctionnaliste                      | 48        |
| 1.2 La "leçon de Bologne"  | 51        |
| 1.3 Le courant urbano-populaire  | 53        |
| 1.4 Le projet urbain aujourd'hui en Italie   | 54        |
| 1.5 Le projet urbain aujourd'hui en France   | 55        |
| <b>2. Le projet dans les politiques de requalification urbaine et de développement social</b>    | <b>59</b> |
| 2.1 Le projet dans la Politique de la Ville française  | 59        |
| 2.1.1 Territorialisation et mobilisation des ressources et acteurs locaux                        | 60        |
| 2.1.2 Le projet comme vecteur de constitution d'un acteur collectif                              | 62        |
| 2.1.3 Le projet et la question de la direction politique   | 64        |
| 2.2 Le projet dans les politiques de requalification urbaine et de développement local en Italie | 66        |
| 2.2.1 Démarche de projet et nouvelles pratiques trans-sectorielles                               | 66        |
| 2.2.2 Pactes territoriaux et mobilisation des ressources locales                                 | 68        |
| 2.2.3 Projet et revalorisation du leadership politique local                                     | 69        |
| <b>3. Le projet de ville et la planification stratégique</b>                                     | <b>70</b> |
| 3.1 Du plan au projet  | 71        |
| 3.1.1 De la régulation à l'activation du développement économique                                | 71        |
| 3.1.2 Le projet de ville comme outil de mobilisation sociale et de construction du consensus     | 74        |
| 3.2 Projets de ville et planification stratégique en France                                      | 76        |
| 3.3 Projets de ville et planification stratégiques en Italie                                     | 79        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. Le projet figure de l'interaction et de l'indétermination</b>  | <b>86</b>  |
| 1.1 Le projet et la différenciation des scènes d'action publique   | 87         |
| 1.1.1 Un mode d'action contextualisant : le projet est toujours spécifique à un lieu                         | 87         |
| 1.1.2 La centralité de l'enjeu des ressources  | 90         |
| 1.1.3 La construction des connaissances dans et pour l'action  | 98         |
| 1.2 Un mode d'action interactionniste  | 102        |
| 1.2.1 Le projet oppose à la rationalité technico-scientifique du plan une rationalité interactive            | 102        |
| 1.2.2 Projet et dispositifs itératifs : méta-projet et projets concrets                                      | 106        |
| 1.2.3 Une implication renouvelée des acteurs non-publics   | 109        |
| 1.3 Des <i>outputs</i> indéterminés ?  | 111        |
| 1.3.1 Projet-objet ou projet-processus ?   | 111        |
| 1.3.2 Des effets latéraux décisifs   | 113        |
| <b>2. Le projet comme figure de l'autonomie, de la capacité d'agir et du volontarisme</b>                    | <b>115</b> |
| 2.1 Le projet comme mode d'accès à l'autonomie   | 115        |
| 2.1.1 Autonomie et responsabilisation des acteurs locaux du projet   | 117        |
| 2.1.2 Projets et autonomie des villes en France  | 119        |
| 2.1.3 Projets et autonomie des villes en Italie  | 122        |
| 2.2 Le projet comme mode d'affirmation et d'institutionnalisation d'un système d'acteurs                     | 127        |
| 2.2.1 L'irruption de la question de l'identité dans l'action publique urbaine                                | 127        |
| 2.2.2 Le projet travaille simultanément l'identité collective et l'identité individuelle                     | 129        |
| 2.3 Le projet comme capacité d'opérationnaliser une intention globale  | 131        |
| 2.3.1 Protéger les objectifs des aléas de la mise en œuvre   | 132        |
| 2.3.2 Restaurer une maîtrise d'ouvrage politique des politiques urbaines                                     | 136        |
| <b>3. Un cadre d'analyse : une sociologie politique des dispositifs de gouvernance urbaine</b>               | <b>138</b> |
| 3.1 Apports et limites des approches centrées sur les dimensions interactionnistes des projets               | 139        |
| 3.1.1 Les limites des théories des réseaux et de l'institutionnalisation de l'action collective              | 139        |
| 3.1.2 Intérêt et limites d'un détour par l'économie politique  | 140        |
| 3.2 Projets, gouvernance urbaine et gouvernement des villes  | 144        |
| 3.2.1 Gouvernement et gouvernance  | 145        |
| 3.2.2 "Intermède historique", changement d'échelle et changement de nature du gouvernement dans les villes   | 146        |
| 3.2.3 Des nouvelles combinaisons de modes de régulation  | 148        |
| 3.3 Pour une sociologie politique des dispositifs de gouvernance dans les villes                             | 150        |
| 3.3.1 Le projet comme processus spécifique d'institutionnalisation des villes                                | 150        |
| 3.3.2 Projet et logiques "extra-politiques" d'institutionnalisation des villes                               | 152        |
| 3.3.3 Projet et réintroduction de la question du travail politique du territoire et du pouvoir dans la ville | 155        |

## DEUXIEME PARTIE

### DES VILLES EN PROJET. QUATRE ETUDES DE CAS

|   |            |
|---|------------|
| <b>Chapitre 3 Marseille</b>   | <b>164</b> |
| <b>1. Contexte et prémices du projet</b>  | <b>166</b> |
| 1.1 Crise économique, crise urbaine et décomposition d'un système de gouvernement     | 166        |
| 1.1.1 La crise du système industrialo-portuaire marseillais                           | 166        |
| 1.1.2 La question urbaine : le problème du centre-ville                               | 171        |
| 1.1.3 Le compromis defferriste : une gestion de crise                                 | 174        |
| 1.2 Crise et nouvelles opportunités politiques  | 178        |
| 1.2.1 <i>La crise du compromis defferriste et le "moment Vigouroux"</i>               | 178        |
| 1.2.2 <i>Les premières formulations d'un méta-projet</i>                              | 183        |
| 1.2.3 <i>L'intervention de l'Etat et l'affinement du méta-projet</i>                  | 187        |
| 1.2.4 <i>Une coalition institutionnelle inédite</i>                                   | 189        |
| 1.3 La construction du méta-projet et la mise en place d'un dispositif d'action       | 191        |
| 1.3.1 Les missions préparatoires  | 191        |
| 1.3.2 La difficile mise en place d'un dispositif d'action                             | 200        |
| <b>2. Euroméditerranée ou la carrière épique d'un projet</b>                          | <b>203</b> |
| 2.1 Lutttes politiques et repli sur le volet aménagement du projet (1995-1998)        | 204        |
| 2.1.1 <i>Le "compromis Becker"</i>  | 204        |
| 2.1.2 <i>L'audit de l'EPAEM</i>   | 205        |
| 2.2 La direction Guénod (1998...)   | 208        |
| 2.2.1 Différencier le méta-projet de l'opération                                      | 209        |
| 2.2.2 La démarche actualisation/spatialisation/instrumentation                        | 211        |
| 2.2.3 La prise en compte d'une pluralité d'échelles et de temporalités du projet      | 213        |
| 2.3 L'évolution d'un méta-projet  | 216        |
| 2.3.1 <i>D'une vision strictement aménageuse et anti-portuaire...</i>                 | 216        |
| 2.3.2 <i>...à une vision plus composite</i>   | 222        |
| <b>3. Dynamiques et effets du projet</b>  | <b>229</b> |
| 3.1 La relance des politiques urbaines  | 229        |
| 3.2 La transformation des rapports politiques   | 232        |
| 3.2.1 De quelques effets d'apprentissage  | 232        |
| 3.2.2 Une amorce de coalition   | 236        |
| 3.2.3 D'un modèle de planification et de relations inter-institutionnelles à l'autre. | 240        |
| 3.3 Les limites du projet et de son portage politique                                 | 244        |
| 3.3.1 Les ambiguïtés du portage politique   | 245        |
| 3.3.2 Les invariances de la politique marseillaise                                    | 249        |



|  |            |
|--|------------|
| <b>1. Contexte et prémices du projet</b>   | <b>270</b> |
| 1.1 Une situation initiale de paralysie  | 270        |
| 1.1.1 Le poids des enjeux de la sauvegarde   | 270        |
| 1.1.2 Intérêts du statu quo et "élite du faire"  | 274        |
| 1.1.3 Le paysage fragmenté des politiques urbaines   | 279        |
| 1.2 Porto Marghera au centre des enjeux vénitiens  | 282        |
| 1.2.1 <i>Une zone industrielle née sous le signe de l'autonomie fonctionnelle et juridique</i> | 282        |
| 1.2.2 <i>L'impact social et environnemental</i>  | 286        |
| 1.2.3 <i>L'évolution du statut de Porto Marghera</i>   | 288        |
| 1.3 Les juntas Cacciari et la construction d'un méta-projet : "l'idea di Venezia"              | 290        |
| 1.3.1 L'émergence d'une équipe dirigeante d'un nouveau type                                    | 290        |
| 1.3.2 "L'idea di città" du réseau Cacciari   | 294        |
| <b>2. Un projet pour gouverner les transformations de Porto Marghera</b>                       | <b>299</b> |
| 2.1 Un projet pour construire les compromis  | 299        |
| 2.1.1 Une dispositif incrémental de planification  | 299        |
| 2.1.2 Un compromis entre les intérêts en présence  | 303        |
| 2.2 Les outils et acteurs de la transformation   | 307        |
| 2.2.1 Une utilisation innovante du plan d'urbanisme  | 307        |
| 2.2.2 Les instruments  | 312        |
| 2.3 Le dispositif d'implémentation   | 315        |
| 2.3.1 Les "agences" du projet  | 315        |
| 2.3.2 La restructuration de l'administration municipale  | 320        |
| <b>3. Dynamiques, effets et limites du projet</b>  | <b>323</b> |
| 3.1 Le redémarrage des politiques urbaines   | 324        |
| 3.1.1 Premiers effets et limites du Projet Porto Marghera                                      | 324        |
| 3.1.2 Ailleurs dans la ville   | 329        |
| 3.2 L'établissement de nouveaux rapports politiques  | 330        |
| 3.2.1 <i>Une pratique nouvelle du partenariat et de la concertation</i>                        | 330        |
| 3.2.2 <i>Le projet comme processus de construction d'un espace politique</i>                   | 336        |
| 3.2.3 <i>Les limites du projet et de son partage</i>   | 339        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. Contexte et prémices du projet</b>                                 | <b>361</b> |
| 1.1 La crise économique et sociale des années 1970 et 1980               | 361        |
| 1.1.1 Les transformations de la base économique                          | 361        |
| 1.1.2 L'émergence difficile d'une nouvelle équation sociale et politique | 363        |

|                         |   |            |
|-------------------------|---|------------|
| 1.2                     | Une crise municipale durable  | 364        |
| 1.2.1                   | Le crépuscule d'une structure de pouvoir local : la fin de l'ère Morice   | 364        |
| 1.2.2                   | Une longue instabilité politique (1977-1989)  | 369        |
| 1.3                     | L'île Beaulieu, métaphore des douloureuses mutations nantaises  | 372        |
| 1.3.1                   | Un espace témoin des transformations de la ville  | 372        |
| 1.3.2                   | <i>La crise de "la Navale"</i>  | 373        |
| 1.3.3                   | <i>Les premiers projets pour l'île Sainte-Anne</i>  | 375        |
| <b>2.</b>               | <b>La construction d'un méta-projet d'agglomération et métropolitain</b>  | <b>378</b> |
| 2.1                     | La stabilisation du gouvernement municipal et du pouvoir d'agglomération  | 378        |
| 2.1.1                   | <i>La mise en place des réseaux Ayrault</i>   | 378        |
| 2.1.2                   | <i>La "méthode Ayrault"</i>   | 383        |
| 2.2                     | La production d'un cadre d'action au fil des épisodes de planification  | 386        |
| 2.2.1                   | <i>Un processus de mobilisation territoriale par une activité continue de planification</i>                     | 387        |
| 2.2.2                   | <i>La construction collective d'un standard d'interprétation du territoire</i>                                  | 395        |
| 2.2.3                   | <i>L'accumulation de ressources politiques, organisationnelles et identitaires</i>                              | 400        |
| 2.3                     | La production d'un <i>policy discourse</i> sur le projet de l'île de Nantes                                     | 405        |
| 2.3.1                   | <i>L'idée de départ : faire de l'île de Nantes le fleuron de la qualité urbaine "à la Nantaise"</i>             | 406        |
| 2.3.2                   | <i>Les enrichissements ultérieurs du méta-projet</i>  | 408        |
| 2.3.3                   | <i>Une gestion des temporalités favorable à une stabilisation d'un système d'acteurs</i>                        | 410        |
| <b>3.</b>               | <b>Des formes originales de conduite opérationnelle du projet : l'île de Nantes</b>                             | <b>415</b> |
| 3.1                     | Une nouvelle conception du plan d'urbanisme   | 415        |
| 3.1.1                   | <i>Prendre en compte les traces et les dynamiques de la ville</i>   | 416        |
| 3.1.2                   | <i>Une approche paysagère</i>   | 418        |
| 3.1.3                   | <i>Une méthode de plan ouvert permettant de gérer les temporalités différentes de la transformation urbaine</i> | 420        |
| 3.2                     | Faire collaborer une pluralité de logiques de valorisation  | 426        |
| 3.2.1                   | <i>Instituer un système d'acteurs</i>   | 426        |
| 3.2.2                   | <i>Un système pluriel de modes de régulation et de valorisation</i>   | 428        |
| 3.2.3                   | <i>Une intervention publique directe centrée sur les espaces publics</i>  | 432        |
| 3.3                     | Limites et ambiguïtés de la démarche  | 434        |
| 3.3.1                   | <i>La traduction juridique du projet</i>  | 434        |
| 3.3.2                   | <i>Une participation inégale</i>  | 437        |
| <b>Chapitre 6 Turin</b> |   | <b>448</b> |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>1.</b> | <b>Contexte et prémices du projet</b>                                | <b>449</b> |
| 1.1       | Le contexte économique et social spécifique d'une "one company town" | 449        |
| 1.1.1     | <i>Splendeur et déprise de la FIAT</i>                               | 449        |
| 1.1.2     | <i>Une économie et une société "toute en organisation"</i>           | 451        |
| 1.1.3     | <i>Du bilatéralisme au pluralisme</i>                                | 454        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 1.2       | La marginalisation des institutions politiques dans le gouvernement de la ville. L'exemple emblématique de l'urbanisme | 457        |
| 1.2.1     | <i>Du "vincolismo"... (les juntas rouges)</i>  | 458        |
| 1.2.2     | <i>... au pragmatisme (les juntas pentapartites)</i>   | 460        |
| 1.2.3     | <i>Une société trop simple, une politique subalterne</i>   | 462        |
| 1.3       | Une nouvelle donne politique : l'aire Castellani   | 464        |
| 1.3.1     | <i>Crise politique et émergence de la société civile</i>   | 464        |
| 1.3.2     | <i>Transformation de l'administration et de l'action publique municipale</i>   | 467        |
| <b>2.</b> | <b>L'élaboration d'un plan stratégique : Torino Internazionale</b>   | <b>469</b> |
| 2.1       | La construction des objectifs  | 470        |
| 2.1.1     | <i>L'émergence politique</i>   | 470        |
| 2.1.2     | <i>Le contexte intellectuel</i>  | 473        |
| 2.1.3     | <i>La stabilisation des objectifs</i>  | 475        |
| 2.2       | Le dispositif de construction du projet  | 478        |
| 2.2.1     | <i>Le dispositif institutionnel</i>  | 478        |
| 2.2.2     | <i>Le processus de construction du plan stratégique (cf. figure T5)</i>  | 480        |
| 2.2.3     | <i>Une technologie interactionniste</i>  | 482        |
| 2.3       | La mise en œuvre du projet et ses limites  | 485        |
| 2.3.1     | <i>Le dispositif de mise en œuvre</i>  | 485        |
| 2.3.2     | <i>L'enjeu des ressources financières mis au second plan</i>   | 488        |
| 2.3.3     | <i>Les premiers effets visibles</i>  | 489        |
| <b>3.</b> | <b>Dynamiques et effets du projet</b>  | <b>492</b> |
| 3.1       | L'actualisation des régulations socio-territoriales  | 492        |
| 3.1.1     | <i>"Sous la FIAT, le district"</i>   | 492        |
| 3.1.2     | <i>Un output inattendu : un futur néo-industriel pour Turin</i>  | 495        |
| 3.1.3     | <i>Construire des régulations communautaires</i>   | 497        |
| 3.2       | L'établissement de nouveaux rapports politiques  | 499        |
| 3.2.1     | <i>"Construire un système de gouvernance élargi "</i>  | 499        |
| 3.2.2     | <i>Conforter l'acclimatation du pluralisme à Turin</i>   | 501        |
| 3.2.3     | <i>Un pouvoir politique instituant un système de relations entre acteurs urbains</i>                                   | 503        |
| 3.3       | Les limites du partage du projet   | 504        |
| 3.3.1     | <i>Une participation différenciée</i>  | 504        |
| 3.3.2     | <i>Un déficit de leadership politique</i>  | 506        |

## TROISIEME PARTIE

### LE PROJET, ENTRE LOGIQUES DE PLURALISATION ET D'EXCLUSION

|   |            |
|---|------------|
| <b>Chapitre 7 Projets et pouvoirs dans les villes</b>   | <b>521</b> |
| <b>1. Nouvelles conditions structurelles et transformation des agendas urbains</b>                                | <b>522</b> |
| 1.1 Projets et pressions externes   | 522        |
| 1.1.1 <i>Des projets en réponse à la recomposition des politiques régulatrices de l'Etat</i>                      | 522        |
| 1.1.2 <i>Changement d'échelle de l'économie et nouveaux enjeux de politique urbaine</i>                           | 526        |
| 1.2 Projets et pressions internes   | 529        |
| 1.2.1 <i>Transformations des sociétés urbaines, nouvelles demandes et relais politiques</i>                       | 530        |
| 1.2.2 <i>La recomposition des clivages et des alignements socio-politiques urbains</i>                            | 535        |
| 1.3 Uniformisation ou différenciation des agendas urbains ?   | 539        |
| 1.3.1 <i>L'élargissement des enjeux de la planification urbaine et l'uniformisation des objectifs des projets</i> | 540        |
| 1.3.2 <i>La structuration progressive d'agendas urbains spécifiques</i>   | 543        |
| 1.3.3 <i>La mise à jour de ressources spécifiques</i>   | 545        |
| <b>2. Projets et pluralisation des espaces politiques urbains</b>   | <b>551</b> |
| 2.1 Projets et recomposition du système des ressources politiques   | 551        |
| 2.2 Acteurs perdants, acteurs gagnants : qui gouverne les villes à travers les projets ?                          | 556        |
| 2.2.1 <i>Des acteurs et des groupes en retrait</i>  | 556        |
| 2.2.2 <i>Des acteurs et des groupes gagnants</i>  | 564        |
| 2.2.3 <i>Et les institutions politiques ?</i>   | 570        |
| 2.3 Pluralisation et segmentation de la gouvernance des villes  | 573        |
| 2.3.1 <i>Redéfinition, redistribution des ressources et abaissement des clôtures de l'agenda urbain</i>           | 574        |
| 2.3.2 <i>Pluralisation et segmentation des espaces publics urbains</i>  | 576        |
| <b>3. Les projets comme processus de construction d'intérêts communs dans les villes</b>                          | <b>579</b> |
| 3.1 <i>Place based politics</i> et construction de coalitions de projet   | 580        |
| 3.1.1 <i>Les projets comme processus de construction d'intérêts communs</i>                                       | 580        |
| 3.1.2 <i>La construction de coalitions de projet</i>  | 583        |
| 3.2 Projets et construction identitaire   | 589        |
| 3.2.1 <i>Un double processus d'identification / différenciation</i>   | 590        |
| 3.2.2 <i>Les producteurs du récit identitaire</i>   | 593        |
| 3.2.3 <i>Quelles identités urbaines autour des projets ?</i>  | 596        |
| 3.3 Projets et recomposition d'une capacité d'action  | 597        |
| 3.3.1 <i>Une capacité d'action tirée d'une densification des relations entre acteurs</i>                          | 597        |
| 3.3.2 <i>Capacité d'action collective et formules organisationnelles</i>  | 600        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>1. Une institutionnalisation ascendante par les interactions sociales</b>                                      | <b>605</b> |
| 1.1 Le projet : de la fragmentation à la recomposition  | 605        |
| 1.1.1 <i>Incertitudes des contextes, des ressources et des buts</i>   | 606        |
| 1.1.2 <i>Le projet comme système normatif ouvert</i>  | 609        |
| 1.2 L'institution d'une capacité d'action par l'activation des interactions                                       | 613        |
| 1.2.1 <i>Stabilisation de réseaux de projet et institution d'une capacité d'action collective dans les villes</i> | 613        |
| 1.2.2 <i>"Faire système" : quand un objectif périphérique devient central</i>                                     | 616        |
| 1.2.3 <i>Construction des connaissances et des choix et intégration systémique</i>                                | 619        |
| 1.3 Instituer le système urbain au travers de modes de coordination et de régulation peu formalisés               | 621        |
| 1.3.1 <i>Projet et espace de jeu transactionnel</i>   | 621        |
| 1.3.2 <i>Une production de règles et des formes d'action peu formalisées</i>                                      | 625        |
| 1.3.3 <i>Une institutionnalisation résultant d'une pluralité de modes de coordination</i>                         | 629        |
| <b>2. Une institutionnalisation descendante par la direction politique</b>  | <b>632</b> |
| 2.1 Méta-projet et direction politique du projet  | 633        |
| 2.1.1 <i>Un décentrement apparent des régulations politico-institutionnelles</i>                                  | 634        |
| 2.1.2 <i>Accompagner et garantir la construction d'une vision d'ensemble : le méta-projet</i>                     | 638        |
| 2.1.3 <i>Valoriser et diffuser les accords obtenus : le policy discourse</i>                                      | 641        |
| 2.2 Instituer la ville comme cadre des interactions   | 644        |
| 2.2.1 <i>Rapatrifier les médiations politiques</i>  | 645        |
| 2.2.2 <i>Gouverner les identités et les intérêts</i>  | 649        |
| 2.2.3 <i>Valoriser et articuler des régulations extra-politiques</i>  | 655        |
| 2.3 Le projet et l'évasion institutionnelle   | 659        |
| 2.3.1 <i>Le contournement des institutions publiques formelles</i>  | 659        |
| 2.3.2 <i>Quel leadership politique autour des projets ?</i>   | 665        |
| <b>Conclusion générale</b>  | <b>674</b> |

# Index des sigles utilisés

*Les sigles en italique sont des sigles italiens*

|           |  |
|-----------|--|
| ACEL :    | Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire  |
| ACRN :    | Association Communautaire de la Région Nantaise  |
| ADEAN :   | Agence de Développement Economique de l'Agglomération Nantaise   |
| ADEL :    | Association pour le Développement des Entreprises dans l'Estuaire de la Loire  |
| AGAM :    | Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise   |
| AURAN :   | Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise   |
| CA :      | Conseil d'Administration   |
| CCA :     | Conférence Consultative d'Agglomération  |
| CCI :     | Chambre de Commerce et d'Industrie   |
| CCIMP :   | Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille Provence   |
| CDC :     | Caisse des Dépôts et Consignations   |
| CEEI :    | Centre Européen d'Entreprises et d'Innovation  |
| CGIL :    | <i>Confederazione Generale dei Lavoratori Italiani</i>   |
| CIAM :    | Congrès Internationaux d'Architecture Moderne  |
| CIAT :    | Conseil Interministériel d'Aménagement du Territoire   |
| CIPRE :   | Club d'Initiatives Pour le Rayonnement d'Euroméditerranée  |
| CJD :     | Centre des Jeunes Dirigeants   |
| CNA :     | <i>Confederazione Nazionale dell'Artigianato</i>   |
| CNPF :    | Confédération Nationale du Patronat Français   |
| COSES :   | <i>Consorzio degli Studi Economiche e Sociali</i>  |
| CUN :     | Communauté Urbaine de Nantes   |
| CVN :     | <i>Consorzio Venezia Nuova</i>   |
| DATAR :   | Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.  |
| DAU :     | Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (du Ministère de l'Equipeement, du logement et des transports)                         |
| DC :      | <i>Démocratie Chrétienne</i>   |
| DDE :     | Direction Départementale de l'Equipeement  |
| DGDE :    | Direction Générale du Développement Economique (de la Ville de Marseille)  |
| DGUHC :   | Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (du Ministère de l'Equipeement, du logement et des transports) |
| DICOTER : | <i>Direzione del Coordinamento Territoriale</i>  |
| DIV :     | Délégation Interministérielle à la Ville   |
| DS :      | <i>Democratici di Sinistra</i>   |
| DTA :     | Directive Territoriale d'Aménagement   |
| EPAEM :   | Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée  |
| EPAREB :  | Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre   |
| ESB :     | Ecole Supérieure du Bois   |
| FEDER :   | Fonds Européen de Développement Régional   |
| FULC :    | <i>Federazione Unitaria dei Lavoratori della Chimica</i>   |
| GILA :    | Groupement Interconsulaire de Loire-Atlantique   |
| GPU :     | Grands Projets Urbains   |
| GPV :     | Grands Projets de Ville  |
| ICAM : I  | nstitut Catholique d'Arts et Métiers   |
| INSERM :  | Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale  |
| IPC :     | Ingénieurs des Ponts et Chaussées  |
| IRESTE :  | Institut de Recherche et d'Enseignement Supérieur aux Techniques de l'Electronique   |

|           |   |
|-----------|---|
| ISITEM :  | Institut des Sciences de l'Ingénieur en Thermique-Energétique et Matériaux                    |
| ITP :     | <i>Agenzia per gli Investimento a Torino et in Piemonte</i>                                   |
| IUAV :    | <i>Istituto Universitario di Architettura di Venezia</i>                                      |
| IVE :     | <i>Immobiliare Veneziana</i>  |
| LOF :     | Loi d'Oriention Foncière  |
| MCEM :    | Musée des Civilisations Européennes et Méditerranéennes                                       |
| MEDEF :   | Mouvement des Entreprises de France   |
| MOSE :    | <i>Modello Sperimentale Elettromeccanico</i>  |
| NAD :     | Nantes Atlantique Développement   |
| OREAM :   | Organisme d'Etudes et d'Aménagement des Aires Métropolitaines                                 |
| OIN :     | Opération d'Intérêt National  |
| OPAH :    | Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat  |
| PACA :    | Provence Alpes Côte d'Azur  |
| PALAV :   | <i>Piano di Area della Laguna e dell'Area Veneziana</i>                                       |
| PAZ :     | Plan d'Aménagement de Zone  |
| PCADPEL : | Programme Concerté d'Aménagement, de Développement et de Protection de l'Estuaire de la Loire |
| PDS :     | <i>Partito Democratico di Sinistra</i>  |
| PDU :     | Plan de Déplacements Urbains  |
| PIC :     | Programme d'Initiative Communautaire  |
| PLU :     | Plan Local d'Urbanisme  |
| PME :     | Petites et Moyennes Entreprises   |
| POS :     | Plan d'Occupation des Sols  |
| PRG :     | <i>Piano Regolatore Generale</i>  |
| PRP :     | <i>Piano Regolatore Portuale</i>  |
| PRIN :    | Association pour la création d'un Pôle de Recherche d'Innovation à Nantes                     |
| PRU :     | <i>Programma di Recupero Urbano</i>   |
| PRUSST :  | <i>Programma di Recupero Urbano e di Sviluppo Sostenibile del Territorio</i>                  |
| PTP :     | <i>Piano Territoriale Provinciale</i>   |
| PTRC :    | <i>Piano Territoriale Regionale di Coordinamento</i>  |
| PST :     | <i>Parco Scientifico e Tecnologico di Venezia</i>   |
| RHI :     | Résorption de l'Habitat Insalubre   |
| SCOT :    | Schéma de Cohérence Territoriale  |
| SD :      | Schéma Directeur  |
| SIMAN :   | Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples de l'Agglomération Nantaise                      |
| SITPAN :  | Syndicat Intercommunal des Transports Publics de l'Agglomération Nantaise                     |
| SIVOM :   | Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples  |
| SIVRAN :  | Syndicat Intercommunal de la Voirie Rapide de l'Agglomération Nantaise                        |
| SIVU :    | Syndicat Intercommunal à Vocation Unique  |
| SRU :     | (Loi) Solidarité et Renouvellement Urbain   |
| UMBL :    | Union Maritime de la Basse Loire  |
| ZAC :     | Zone d'Aménagement Concerté   |
| ZAD :     | Zone d'Aménagement Différé  |

## Introduction générale

### ***Le projet, un nouveau mythe mobilisateur ?***

Les sociétés occidentales semblent être saisies par une frénésie de projets. Il n'est plus de situation problématique dont on ne puisse sortir par le recours à une démarche de projet<sup>1</sup>. Les projets d'orientation, projets d'établissement, projets professionnels, projets de services, projets d'entreprises, projets de développement sont autant de panacées qui doivent permettre à l'élève en difficulté de sortir d'une situation d'échec scolaire, à une équipe pédagogique de se ressouder, à un chômeur d'entamer un parcours d'insertion, à des fonctionnaires d'échapper à la sclérose des routines bureaucratiques, à une entreprise de refonder son identité productive et à un territoire de mobiliser ses forces vives.

Les politiques urbaines ne font pas exception à la règle. On y a vu dans les deux dernières décennies se multiplier les références au projet : projets d'agglomération, projets de ville, projets urbains, projets de quartier. Quelle signification peut-on donner au recours de plus en plus fréquent à cette notion dans ce domaine spécifique de l'action publique ? Pour certains auteurs, le projet serait un avatar des "conduites d'anticipation"<sup>2</sup>, caractéristiques de la modernité occidentale, de son obsession de la maîtrise du temps prospectif et de son inclination volontariste à maîtriser la nature. Dès lors, le projet ne serait qu'un nouveau label donnant à des pratiques éprouvées de planification urbaine l'attrait du neuf. D'ailleurs, l'apparition des démarches de projet dans les villes européennes à partir du milieu des années 1980 est parfois interprétée comme le signe d'un renouveau des pratiques de prévision et de planification urbaine<sup>3</sup>. Après le reflux planificateur des années 1970 et du début des années 1980 qui ont vu bon nombre de prévisions invalidées par le ralentissement de la croissance et une grande partie des plans urbains rendus inopérants par la raréfaction des ressources, la floraison des projets urbains et projets de ville serait le signe d'un regain du volontarisme politique en matière de politiques urbaines. En effet, à partir des années 1980, on a pu voir les acteurs des politiques urbaines reprendre les rennes de la prospective et de la planification urbaine, construire des stratégies de développement et d'internationalisation et susciter des

---

<sup>1</sup> . Courtois, B., Josso, M.-C. (dir.), *Le projet : nébuleuse ou galaxie ?*, Lausanne, Delachaux et Niestlé, 1997.

<sup>2</sup> . Boutinet, J.-P., *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 1990, p. 11.

<sup>3</sup> . Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale*, Paris, Les éditions du STU, 1993 ; Healey, P., Khakee, A., Motte, A., Needham, B. (eds), *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*, Londres, UCL, 1997.



mobilisations territoriales autour de ces stratégies<sup>4</sup>, incités qu'ils étaient par les processus de décentralisation et de recomposition des politiques territoriales de l'Etat, par la construction européenne et l'ouverture du Marché Unique.

D'autres auteurs voient dans le projet une forme d'action par laquelle s'opérerait une rupture par rapport aux pratiques éprouvées d'anticipation, de planification et d'action publique urbaine. Dans cette perspective, le projet est opposé au plan<sup>5</sup>. Le projet prolongerait l'effort anticipateur du plan mais, alors qu'à travers ce dernier, les acteurs des politiques urbaines prétendaient définir précisément de quoi serait fait l'avenir et élaborer des mesures précises en conséquence, dans la démarche de projet, ces mêmes acteurs reconnaissent le caractère partiellement incommensurable du futur, la vanité des prétentions à en dessiner les contours exacts et à en tirer des lignes d'action définitives. Pour autant, ils ne renoncent pas à agir collectivement pour préparer l'avenir et à interpréter ce que cet avenir leur réserve, mais ils reconnaissent la précarité des certitudes que leur procurera cette activité d'anticipation et savent que les objectifs qu'ils en déduiront seront eux aussi précaires, justiciables d'une constante révision. Alors que la démarche du plan tendait à consigner un avenir souhaitable de la ville dans des documents formalisés juridiquement et graphiquement, desquels étaient déduits des processus linéaires de mise en œuvre, la démarche de projet se présente comme un processus de mobilisation et d'action qui n'est jamais que partiellement déterminé, orientant l'action des acteurs vers un but précaire, justiciable d'incessants amendements et reformulations, et mobilisant des ressources qui ne sont jamais toutes présentes au départ du processus mais s'accumulent tout au long de celui-ci.

Ce qui distingue également le projet du plan, c'est qu'alors que ce dernier valait par la validité scientifique de ses prévisions et prescriptions, par les normes d'usage du territoire qu'il disposait, le projet vaut davantage par la démarche, les processus qu'il met en branle. Dans un contexte de rationalité limitée et de multiplication du nombre des acteurs participant aux politiques urbaines, il s'agit désormais de construire des orientations d'action, des visions d'ensemble qui auront fait l'objet d'un consensus au fil de processus interactifs, itératifs, d'ajustements mutuels entre les acteurs impliqués. Le projet ne tire pas sa force de la validité

---

<sup>4</sup> . Dunford, M., Kafkalas, G., *Cities and Regions in the New Europe*, London, Belhaven Press, 1992 ; Parkinson, M., "The rise of the entrepreneurial European city : strategic responses to economic changes in the 1980's", *Ekistics*, n°350-351, sept.-déc. 1991, pp. 299-307.

<sup>5</sup> . Ingallina, P., *Le projet urbain*, Paris, PUF, "Que sais-je ?", 2001 ; Chadoin, O., Godier, P., Tapie, G., *Du politique à l'œuvre. Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián. Système et acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour d'Aigues, L'aube, 2000. Cf. pour une critique de cette opposition entre projet et plan l'entrée "Projet" in Wachter, S., et al., *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, L'Aube-DATAR, 2000, p. 63.

scientifique des dispositions qu'il comporte mais du caractère partagé des orientations qu'il esquisse. Son efficacité est cognitive et politique davantage que juridique. Ainsi, souvent mais pas systématiquement, les projets de ville sont-ils le fruit de mobilisations territoriales plus ou moins larges, plus ou moins institutionnalisées au cours desquelles des stratégies émergent de la confrontation d'une pluralité d'intérêts publics et privés, de différentes stratégies de contrôle politique.

Enfin, le projet rompt avec l'ordonnement linéaire des phases de l'action et la division stricte du travail qui caractérisaient le plan. La nécessité de s'assurer régulièrement du partage des objectifs mais aussi de réviser ces objectifs au regard d'un contexte d'action en constante évolution fait du projet un processus de décision et d'action que caractérisent des aller-retour entre les différentes phases mais aussi entre les différentes échelles et temporalités de l'action. Le manifeste d'approche globale, intégrée et trans-sectorielle que porte la démarche de projet appelle un croisement permanent des regards et des compétences dans l'action, l'abolition de la trop rigide frontière entre concepteurs et metteurs en œuvres, élus et techniciens, acteurs publics et privés. Tout ceci a une incidence sur la manière dont le projet produit des normes d'action, s'impose aux opérateurs des politiques urbaines. Alors que le plan scellait ses prescriptions dans le marbre du droit, le projet organise un dialogue permanent entre les choix, d'une part, le contexte et les ressources disponibles, d'autre part. Alors que le plan limitait dans le temps l'activité planificatrice au moment de la conception du plan, le projet intègre les phases de mise en œuvre et de gestion et tend à faire de la planification une activité sociale continue. Ainsi, la relance de la planification urbaine autour des démarches de projet dans les villes européennes s'accompagne-t-elle d'une dilatation temporelle de l'activité planificatrice et d'un bouleversement des hiérarchies classiques entre les différents types de plans.

Si cette opposition entre projet et plan est à nuancer, elle permet néanmoins de tracer les contours et l'ambivalence du premier, forme d'action faite à la fois de volontarisme, d'anticipation et de confrontation continue des choix à un environnement mouvant. J.-P. Boutinet formule parfaitement cette ambivalence lorsqu'il indique que le projet "caractérise cette conduite éminemment personnelle par laquelle je concrétise ma pensée, mes intentions à travers un dessin approprié" mais qu'il est, "en même temps, cette conduite éminemment relationnelle qui me fait communiquer à autrui mes intentions pour le laisser juge de leur contenu"<sup>6</sup>. Le projet est le fait d'un acteur capable d'affirmer une volonté, de définir de

---

<sup>6</sup> . Boutinet, J.-P., *Psychologie des conduites à projet*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je ?", 1993, p. 5.

manière autonome ses propres choix et de poursuivre de manière rationnelle ses objectifs, de les tenir dans la durée. En même temps, cet acteur est contraint de négocier en permanence le contenu de son projet avec son environnement, qui en devient presque le co-producteur. Les choix qui constituent le projet apparaissent comme les produits de processus d'interactions, d'ajustements entre acteurs et groupes qui rendent difficile leur imputation et qui risquent de transformer les intentions initiales de cet acteur.

### ***Le projet, signe de fragmentation ou de recomposition de l'action publique urbaine ?***

Le présent travail porte sur les projets urbains et projets de ville, autrement dit sur des processus de requalification et/ou de planification urbaine qui ont pour vocation d'impulser des transformations d'une partie ou de l'ensemble de la ville, de sa forme physique, de sa base économique mais aussi de son image afin de la positionner de manière favorable dans la compétition inter-urbaine. Il s'agit de savoir si, et comment, ces processus participent d'un processus d'institutionnalisation des villes comme espaces politiques. L'institutionnalisation est définie ici comme le processus par lequel un espace politique s'impose progressivement comme espace à l'intérieur duquel les acteurs et les groupes construisent des stratégies et orientent leurs actions en fonction de la structure des opportunités qu'offre cet espace et en fonction des anticipations qu'ils font des actions que d'autres acteurs et groupes conduisent à cette même échelle. L'institutionnalisation d'un espace politique est aussi le processus par lequel une capacité d'action collective se construit à l'échelle de cet espace à mesure que les acteurs le choisissent comme échelle de calage de leurs stratégies et qu'ils découvrent les intérêts communs, les interdépendances et les conflits d'intérêt qui les y lient à d'autres acteurs. Enfin, nous parlerons ici d'institutionnalisation comme du processus qui voit, au sein d'un espace spécifique, des règles, normes, procédures et routines particulières s'imposer aux acteurs et aux groupes qui y opèrent<sup>7</sup>.

Notre approche de l'institutionnalisation emprunte, par certains aspects, à celle privilégiée par Olivier Nay dans son étude de la région Aquitaine, tout en s'en écartant radicalement sur certains autres<sup>8</sup>. Nous retiendrons volontiers sa définition de l'institutionnalisation comme processus, inscrit dans le temps long, par lequel des règles de

---

<sup>7</sup> . Nous empruntons cette définition de l'institutionnalisation à Stone Sweet, A., Fligstein, N., Sandholtz, W., "The institutionalization of European space", in Stone Sweet, A., Sandholtz, W., Fligstein, N. (eds), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

<sup>8</sup> . Nay, O., *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.

comportement, des systèmes de significations partagés, des liens d'interdépendance entre un certain nombre d'acteurs et de groupes se stabilisent non pas tant par la grâce "d'un ensemble d'actes sociaux instituants"<sup>9</sup> mais au fil des interactions réitérées mettant en relation ces acteurs et ces groupes. Cette définition a l'avantage de donner à voir l'institution non pas comme entité repérable à ses "organes" de pouvoir ou aux "fonctions" qu'elle exerce, mais comme "ensemble de modèles de comportement et de systèmes de valeurs partagés par une communauté sociale, et qui, par leur stabilité et leur récurrence, orientent les pratiques et les conduites des acteurs sociaux"<sup>10</sup>. Ces règles et significations s'actualisent, s'éprouvent, se reproduisent et/ou se modifient dans et par les interactions, considérées ici comme des pratiques récursives qui, à la fois, sont informées par les règles institutionnalisées et contribuent à donner forme à ces règles<sup>11</sup>.

Cette approche dynamique a l'intérêt de donner à voir des processus d'institutionnalisation qui ne procèdent pas d'une volonté de construction de l'institution ou d'une croyance en l'institution, mais de pratiques d'interaction concrètes, à travers lesquelles les acteurs produisent, reproduisent ou amendent les règles et routines qui orientent leurs comportements. Cette approche permet ainsi de comprendre comment les conflits, au même titre que les "échanges collusifs"<sup>12</sup> ou les processus de reconnaissance mutuelle peuvent participer de la stabilisation d'un ordre institutionnel. En outre, en appréhendant l'institution comme produit d'interactions multiples, cette approche présente aussi l'intérêt de ne pas supputer la centralité de tel ou tel acteur ou groupe dans le processus d'institutionnalisation.

Néanmoins, nous divergeons de l'approche de l'institutionnalisation privilégiée par O. Nay sur deux aspects. D'abord, son analyse s'enferme dans un jeu circulaire consistant à expliquer l'institution par l'institutionnalisation et l'institutionnalisation par l'institution. Il décrit comment des interactions concrètes ayant pour cadre les sites institutionnels qui composent l'espace régional participent à l'institutionnalisation de l'espace régional, mais sans jamais dire réellement pourquoi il choisit la région. La région est choisie comme observatoire indifférencié de logiques d'institutionnalisation dont il semble supposer le caractère universel. Le refus d'appréhender l'institutionnalisation de la région comme le "résultat d'un changement

---

<sup>9</sup> . *Ibid.*, p. 317.

<sup>10</sup> . *Ibid.*, p. 14.

<sup>11</sup> . Selon une dialectique qui n'est pas sans rappeler l'idée de "dualité du structurel" avancée par A. Giddens et "selon laquelle les propriétés structurelles des systèmes sociaux sont à la fois des conditions et des résultats des activités accomplies par les agents sociaux qui font partie de ces systèmes", in *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1984, p. 15.

<sup>12</sup> . Nay, O., *La région, une institution, op. cit.*, p. 330.

structurel"<sup>13</sup> expose l'auteur au risque d'expliquer le politique par le politique, d'obérer les éléments qui font qu'à un moment donné tel espace s'institutionnalise et non un autre. Or, il nous semble qu'il est possible de référer les processus d'institutionnalisation des espaces politiques, et notamment des villes, à des dynamiques économiques, sociales et politiques prenant sens à une autre échelle et ce, sans tomber nécessairement dans les travers du fonctionnalisme ou du systémisme<sup>14</sup>. Il est intéressant de comprendre l'institution comme produit de la rencontre d' "intérêts différenciés", d' "objectifs propres", de "rationalités singulières"<sup>15</sup>, mais il importe aussi de comprendre les logiques externes qui font que ces rencontres se cristallisent plus à une échelle qu'à une autre. Certains travaux s'inscrivant dans une perspective de gouvernance<sup>16</sup> ou d'économie politique<sup>17</sup> ont ouvert la voie en suggérant que des logiques économiques, sociales, politiques globales pouvaient privilégier certaines échelles et certaines formes spécifiques d'institutionnalisation. Nous reprendrons ici certains des apports de ces approches afin de relier les processus d'institutionnalisation des villes au travers des projets à des phénomènes qui prennent sens au-delà des espaces d'interactions impliquant les acteurs urbains.

La deuxième critique à cette approche de l'institutionnalisation découle de la première. En prenant un espace politique comme simple témoin de processus d'institutionnalisation, elle se concentre sur les effets de l'institutionnalisation en termes d'intégration des rôles<sup>18</sup>, des schèmes de comportement et de significations par les individus et les groupes mais se désintéresse de ses effets en termes de construction d'une capacité politique à l'échelle instituée. L'institutionnalisation apparaît alors comme une opération "blanche" du point de vue de la capacité à produire de l'action collective et des modes d'organisation de cette action collective<sup>19</sup>. Seule compte dans l'analyse la manière dont certains acteurs parviennent à glaner

---

<sup>13</sup> . *Ibid.*, p. 317.

<sup>14</sup> . Travers dans lequel tombe le travail, par ailleurs stimulant, de Paolo Perulli sur les villes, in *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999.

<sup>15</sup> . *Ibid.*, p. 317.

<sup>16</sup> . Jessop, B, "The regulation approach, governance and post-fordism : alternative perspectives on economic and political change ?", *Economy and Society*, vol. 24, n°3, august 1995, pp. 307-333 ; Le Galès, P., "Régulation, gouvernance et territoire", in Commaille, J., Jobert, B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

<sup>17</sup> . Balme, R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996 ; Amin, A., Thrift, N. (eds), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

<sup>18</sup> . Car, comme l'indique J. Lagroye, dont le travail inspire largement la démarche d'O. Nay, "la stabilité de l'ordre politique suppose l'existence de rôles institutionnels", in *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz, 3<sup>ème</sup> éd., 1997, p. 150. Cf., du même auteur : "On ne subit pas son rôle", *Politix*, n°38, 1997, pp. 7-17.

<sup>19</sup> . C'est la critique adressée par Romain Pasquier à cette tradition de sociologie institutionnelle, in *La capacité politique de régions. Une comparaison France-Espagne*, Thèse de science politique, François B. (dir), Université de Rennes I, 2000.

des ressources au sein des nouveaux sites institutionnels qui émergent, à y accroître et à y légitimer leur pouvoir.

Dans ce travail, les deux dimensions du processus d'institutionnalisation - cristallisation de règles et de liens d'interdépendance, constitution d'une capacité d'action - seront prises en charge. Les projets urbains et projets de ville seront donc appréhendés comme signes et composantes essentielles d'un processus potentiel d'institutionnalisation des villes européennes, d'une part, comme espaces politiques générant des modèles de comportement, des schèmes de significations partagés, des systèmes d'attentes réciproques liant les acteurs, des dispositifs "d'agrégation et de représentation de groupes et d'intérêts"<sup>20</sup>, de structuration et de régulation des conflits et, d'autre part, comme échelles à laquelle se stabilisent des routines de coopération entre acteurs, groupes et institutions permettant de concevoir et de mettre en œuvre des politiques globales.

Ce travail tente de renouer avec une approche weberienne<sup>21</sup> de la ville européenne consistant à appréhender celle-ci comme une société complète, une unité sociologique significative, un groupe social territorialisé doté d'un mode spécifique d'organisation du pouvoir et de la domination politique et capable d'orienter les comportements économiques et sociaux en fonction de ses propres règles. L'hypothèse sous-jacente n'est, bien entendu, pas celle d'une reconstitution des villes-Etats. Le projet n'est pas un acte constituant à l'image de la conjuration qui affranchissait les communes médiévales et leurs citoyens des souverainetés féodales ou royales. Il s'agit plutôt de voir comment, dans un contexte favorable associant globalisation, territorialisation de certains mécanismes économiques, construction européenne, décentralisation et recomposition des Etats nationaux et de leurs politiques, *les projets peuvent être les signes et/ou les vecteurs de la densification de réseaux de relations entre élites, de la constitution de coalitions plus ou moins formalisées autour de stratégies de développement, comment ils contribuent, en démultipliant les interactions entre les acteurs urbains, à générer des dispositions à la coopération entre ces acteurs, à les inscrire dans des systèmes de normes et d'obligations réciproques et, au total, à faire émerger une capacité d'action collective dans les villes.*

Ce travail vise aussi à saisir selon quelles modalités spécifiques s'opère cette institutionnalisation des villes comme espaces politiques. Notre hypothèse est que ce

---

<sup>20</sup> . Bagnasco, A., Le Galès, P., "Les villes européennes comme société et comme acteur", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 11.

<sup>21</sup> . Weber, M., *La ville*, Paris, Aubier, 1982 (édition originale 1921). Pour une analyse magistrale de l'apport de Weber à l'étude des villes, cf. Bagnasco, A., "La ricerca urbana fra antropologia e sociologia", préface à l'édition italienne de l'ouvrage de Ulf Hannerz, *Explorer la ville : Esplorare la città*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 26 et s.

*processus d'institutionnalisation emprunte autant à des logiques d'action et à des modes de coordination relevant du jeu des interactions sociales et des mécanismes de marché qu'à des logiques politiques et institutionnelles.* Autrement dit, la ville européenne deviendrait un cadre privilégié de l'action collective, de la production de normes sociales et de l'intégration des individus, des groupes et des intérêts du fait, certes, d'un renforcement des institutions urbaines et métropolitaines, d'entreprises politiques de mobilisation et de production d'identité territoriale, mais aussi sur la base de processus de démultiplication des interactions sociales et à travers la sécrétion par ces interactions de normes, de règles, de routines, d'identités et d'intérêts communs. Ainsi, autour des projets, les villes s'institutionnaliseraient sur la base de combinaisons spécifiques de modes de régulation relevant des sphères des activités politico-institutionnelles, marchandes et sociales<sup>22</sup>.

Il n'est pas question ici de conceptualiser l'affaiblissement des régulations proprement politiques et institutionnelles mais d'analyser la manière dont elles peuvent cohabiter avec d'autres formes de régulation dans des dynamiques d'institutionnalisation et de tester l'hypothèse d'un renforcement des régulations politico-institutionnelles dans le cadre de ces combinaisons de régulations. Nous nous situons ici dans une perspective de gouvernance qui consiste, certes, à analyser comment les logiques de marché, de réseaux et d'action collective peuvent prendre le pas, dans certains domaines, sur les logiques proprement politiques, mais aussi à voir comment, face à cette pression, les régulations politico-institutionnelles se recomposent, comment l'exercice de l'autorité politique se renouvelle<sup>23</sup>.

C'est justement l'analyse de cette combinaison de plusieurs types de régulation dans les processus d'institutionnalisation des villes que permet l'objet "projet". Son ambivalence, entre volontarisme et négociation, entre linéarité et incrémentalisme, entre contrôle et indétermination des processus d'action, devient utile à l'analyse. En effet, la démarche de projet 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. Le projet renvoie donc à des mécanismes de coordination par la hiérarchie mais aussi par les marchés et

---

<sup>22</sup> . La régulation étant définie comme l'ensemble des mécanismes contribuant à la coordination des activités sociales, à l'allocation des ressources et à la structuration et à la résolution des conflits, cf. Lange, P., Regini, M. (eds), *State, Market and Social Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

<sup>23</sup> . Le Galès, P., "Régulation, gouvernance et territoire", *art. cit.*

les réseaux. Nous faisons l'hypothèse que *ces mécanismes, loin d'être exclusifs les uns des autres, cohabitent dans les démarches de projet, se renforcent réciproquement et participent ensemble à l'institutionnalisation des villes comme espaces politiques*. A travers le projet, la ville s'institutionnalise comme territoire politique au fil des interactions entre acteurs des politiques urbaines et cette institutionnalisation par les interactions est d'autant plus opérante qu'elle est structurée et cadrée par l'action des institutions politiques du gouvernement urbain.

Ces différents modes de régulation, de coordination et d'intégration politique ont été souvent opposés ou séparés dans l'analyse des politiques publiques. Une première série de travaux prend en charge le recours de plus en plus fréquent aux mécanismes de marché et de l'action collective dans la construction des politiques publiques, recours associé à la territorialisation croissante des processus de production de l'action publique<sup>24</sup>. Cette territorialisation s'accompagne en effet souvent de phénomènes de privatisation et d'externalisation, du recours à des formes de coopération et d'action basées sur les partenariats, les contrats, les projets et la construction d'accords par ajustements mutuels. Les logiques processuelles et interactionnistes de construction des choix semblent s'étendre à mesure que la territorialisation de l'action publique se généralise. Ici, le territoire est privilégié comme opérateur d'appréhension des problèmes et de coordination politico-administrative. Il permet de recomposer l'action publique, menacée de sclérose sectorielle et bureaucratique, autour de réseaux d'action rassemblant des acteurs et des institutions dans des dispositifs de co-construction des problèmes et des objectifs d'action. La proximité entre acteurs, le caractère concret et précis des objectifs fixés sont censés permettre une meilleure appropriation des objectifs par les acteurs, une meilleure coordination de leurs interventions et doit, au final, redonner une cohérence à l'action publique. Seulement, si pour ces analyses, les modes d'action et de coordination alternatifs à la hiérarchie et au commandement permettent de recomposer une cohérence de l'action publique à l'échelle circonscrite des systèmes d'action concrets, ils entraînent parallèlement un processus de fragmentation et de différenciation des politiques publiques, et engendrent la dissolution de tout projet politique

---

<sup>24</sup> . Muller, P., "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politique publique", *Revue française de science politique*, vol.42-2, avr. 1992 ; Duran, P., "Le partenariat public-privé entre réglementation et régulation", *Revue économique et financière*, n° spécial "Partenariats public-privé" et développement territorial", 1995 ; Duran, P., Thoenig, J.-C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46-4, août 1996 ; Gaudin, J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je ?", 1997 ; Gaudin, J.-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000 ; Pickvance, C., Préteceille, E. (eds), *State restructuring and local power*, Londres, Pinter, 1991 ; Lorrain, D., Stoker, G. (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La découverte, 1995.



d'ensemble et de toute capacité institutionnelle de direction<sup>25</sup>. Dans cette perspective, les formes d'action basées sur des interactions, des échanges, des ajustements réciproques peu cadrés et peu formalisés et qui produisent des choix de manière incrémentale et négociée sont assimilées à une logique d'entropie de l'action publique et de dissolution de la direction politique. Au total, c'est la capacité du politique à intégrer les individus et les groupes dans un ensemble social à travers les politiques publiques qui est remise en question. Les régulations politiques s'étioleraient face à la concurrence que leur opposent les régulations marchandes et sociales.

Une autre série de travaux traite de la diffusion de modes de régulations extra-politiques mais sans en faire systématiquement le prodrome de l'ingouvernabilité et sans l'associer à un processus de décomposition des régulations politiques. On rangera dans cette deuxième catégorie les travaux sur la gouvernance et les réseaux<sup>26</sup>. Ce type d'approches met l'accent sur la concurrence que subissent les acteurs et les régulations politico-institutionnels dans la construction des politiques publiques. La multiplication et la diversité des intervenants relativisent le poids des acteurs politiques. Parallèlement, les frontières entre Etat et société civile, public et privé, s'estompent. L'extériorité de l'Etat par rapport aux fonctionnements sociaux est un principe de moins en moins opérant. Dans la réalité, les acteurs publics empruntent aux acteurs privés leurs logiques d'action, d'où l'accent mis également dans ces analyses sur le recours aux marchés, aux contrats, aux partenariats dans le cadre de l'action publique. Cependant, ces analyses s'attachent aussi à repérer comment, à travers ces phénomènes de combinaison de plusieurs types de régulation, une direction politique peut s'opérer. La littérature sur les réseaux, notamment, envisage la stabilisation de structures de relations pérennes, la sécrétion de normes et de sens dans les interactions de réseaux. De la même manière, le chantier de recherche de la gouvernance réintroduit la question de la direction politique, du sens "mais sans le primat accordé à l'Etat souverain. Poser la question

---

<sup>25</sup> . Mabileau, A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991. On retrouve le même constat de fragmentation dans une série de travaux qui n'ont pas pour objet l'analyse des politiques publiques mais des dispositifs politico-institutionnels urbains : cf. Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999.

<sup>26</sup> . Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance. Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993 ; B.G. Peters, D.G. Savoie (eds), *Governance in a Changing Environment*, Montréal, Mc Gill/Queens University Press, 1995 ; Pierre, J. (ed.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; Jessop, B., "The regulation approach, governance and post-fordism : alternative perspectives on economic and political change ?", *Economy and Society*, vol. 24, n°3, august 1995, pp. 307-333 ; Mayntz R., "La teoria della governance : sfide e prospettive", *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXIX, n°1, avr. 1999 ; Le Galès, P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, février 1995, pp. 57-95 ; Kickert W., Klijn E.-H., Koppenjan J., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London, Sage, 1997.

de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire à la fois en termes d'intégration politique et sociale et en termes de capacité d'action"<sup>27</sup>. Cependant, jusqu'à présent, les travaux s'inscrivant dans la perspective de la gouvernance sont restés assez discrets sur la manière dont cette direction politique évolue dans son interaction avec les formes extra-politiques de coordination<sup>28</sup>. Autrement dit, la question de l'évolution des formes d'affirmation du gouvernement urbain dans un contexte de gouvernance est restée inexplorée.

### ***Le projet entre interactions et institution***

C'est précisément cette question que l'analyse de la forme d'action "projet" dans les politiques urbaines permet de traiter. En effet, le projet permet d'articuler deux types de lecture des processus de gouvernance urbaine : la perspective échangiste-agrégative, d'une part ; la perspective institutionnelle-intégrative d'autre part<sup>29</sup>. La perspective échangiste-agrégative considère la construction des politiques publiques et l'institutionnalisation d'un ordre politique comme des processus à haut degré d'interaction entre acteurs, groupes et institutions. Dans cette configuration, le gouvernement assume une activité d'agrégation des préférences collectives à travers la disposition de moments et d'espaces de négociation et de médiation entre coalitions et intérêts constitués. Dans la perspective institutionnelle-intégrative, le gouvernement est légitimé à avoir un rôle plus externe, voire "éducatif" vis-à-vis de la société, à imposer –ou socialiser les acteurs à- des visions d'un futur désirable et les comportements et normes idoines<sup>30</sup>. Le système politique est dépositaire de buts et de valeurs et les institutions ont une légitimité à décliner de manière relativement autonome ces buts et valeurs en politiques publiques. Si cette distinction est d'un grand intérêt analytique, elle a aussi vocation à être dépassée. L'intérêt de l'objet "projet" est justement de permettre d'affronter simultanément l'aspect négocié et agrégatif, d'une part, et l'aspect institutionnel et

---

<sup>27</sup> . Le Galès, P., "Régulation, gouvernance et territoire", *art. cit.*, p. 225.

<sup>28</sup> . Il convient néanmoins de signaler un effort récent pour échafauder un programme de recherche sur ce point précis, cf. Borraz, O., Le Galès, P., "Gouvernement et gouvernance des villes", in Leresche, J.-P. (dir.), *Pouvoir local. Tome I : gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, 2002.

<sup>29</sup> . Ces deux pôles sont librement constitués à partir, d'une part, de la distinction établie par Jean Leca entre types de gouvernement et de leadership politique "agrégatif" et "intégratif" et, d'autre part, de celle établie par J.G. March et J.P. Olsen entre perspectives d'analyse des formes de gouvernement "institutionnelle" et "échangiste". Cf. Leca, J., "La 'gouvernance' de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", in D'Arcy, F., Rouban, L., *De la V<sup>e</sup> République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermone*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1996 ; March, J.G., Olsen, J.P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1990.

<sup>30</sup> .C'est le type d'Etat décrit, à travers l'exemple français, par B. Jobert et P. Muller in *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

intégratif, d'autre part, des modes de gouvernance urbaine et d'examiner comment ces deux dimensions interagissent, se renforcent réciproquement pour faire émerger les villes comme espaces et comme acteurs politiques.

Nous nous situons volontiers dans un sillon théorique tracé par March et Olsen et consistant à prendre acte de l'apport des théories échangistes de l'institutionnalisation de l'ordre politique tout en leur adjoignant un "complément institutionnel"<sup>31</sup>. L'activité des acteurs et institutions du gouvernement urbain dans les dispositifs de gouvernance urbaine peut alors être conçue comme une activité contribuant à structurer les contraintes à l'intérieur desquelles ont lieu les échanges, les interactions entre les acteurs publics et privés des politiques urbaines, sans surdéterminer le produit de ces échanges et interactions. Dans le cas des projets, notre hypothèse est que *cette activité de structuration ne prend pas tant la forme d'un contrôle strict des objectifs, des normes d'action et de comportement, des règles et des identités qui sont construits au fil du processus de projet, que celle de la mise en œuvre des conditions favorables à l'émergence effective de ces objectifs, normes, règles et identités dans ce processus.*

Nous faisons l'hypothèse que les nouvelles combinaisons de modes de régulation qui apparaissent dans les villes permettent de laisser plus de place aux sociétés civiles, à des dynamiques d'auto-organisation, à des régulations communautaires et à des régulations marchandes, mais que les institutions du gouvernement urbain gardent parallèlement un rôle essentiel dans l'organisation de ces combinaisons et dans la promotion de formes non-institutionnelles de coordination des activités sociales. Une logique de gouvernement subsiste, mais ne s'exprime plus tant en termes de contrôle total des processus de production de l'action publique urbaine mais en termes de nodalité<sup>32</sup>. La nodalité ne renvoie pas tant à la capacité d'initier et de contrôler les processus de production des politiques publiques, qu'à la capacité d'associer une pluralité d'acteurs dans le gouvernement des dynamiques à l'œuvre sur un territoire. La nodalité évoque un rôle institutionnel davantage défini par la capacité de lier ce qui est disjoint, de produire de l'intersectorialité et de la cohérence dans l'action publique<sup>33</sup>.

Pour analyser ce repositionnement des régulations politiques et des modes d'affirmation de l'autorité politique, nous proposons ici une *perspective de sociologie politique des dispositifs et processus de gouvernance urbaine*. Cette perspective a l'intérêt de

---

<sup>31</sup> . March, J.G., Olsen, J.P., *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995, p. 28.

<sup>32</sup> . Hood, C., *The Tools of Government*, Chatham, Chatham House Publishers, 1983.

<sup>33</sup> . Jouve, B., Lefèvre, C., Offner, C., *La gouvernance urbaine*, ronéo, Rapport intermédiaire au PIR-Villes, avril 1995.

ne pas opposer les dynamiques de fragmentation et de différenciation de l'action publique, d'une part, aux logiques de recomposition d'un ordre politique et d'une capacité d'action collective, d'autre part. Concevant les ordres socio-politiques comme nécessairement contingents, elle est sensible aux combinaisons de modes de régulation qui participent à la production de ces ordres. Influencée par la *new political economy*, la sociologie économique<sup>34</sup>, les travaux de géographes et de sociologues sur les économies et les sociétés locales<sup>35</sup>, elle permet d'entrevoir comment certains ordres socio-politiques locaux peuvent être le fruit d'interactions de marché et/ou de régulations communautaires autant que de processus d'institutionnalisation purement politiques.

Nous reprenons ces pistes de recherche à notre compte dans ce travail tout en leur adjoignant un questionnement sur le repositionnement de l'intervention et de la régulation politique dans ce contexte de recomposition des combinaisons de régulation. La perspective de sociologie politique des dispositifs de gouvernance urbaine ne postule pas un envahissement total de l'action publique urbaine par des logiques échangistes et horizontales. Elle permet à l'inverse de reposer la question des formes de la direction politique, du leadership, de la redéfinition de la légitimité à agir dans la ville.

## **Méthodes et terrains**

### **La construction d'un idéal-type de projet**

Afin d'éviter le nominalisme et de faire du projet, catégorie de la pratique, un objet problématisable et une catégorie pertinente de l'analyse, une dimension importante du travail de recherche a consisté à construire un idéal-type de projet. Dans un premier temps, on a donc procédé à la construction d'un premier idéal-type à partir de la lecture des textes de prescription sur le management de projet, émanant d'une pluralité de domaines (gestion des entreprises et des administrations, pédagogie, architecture et urbanisme, développement social) et d'analyses critiques de la diffusion des "démarches de projet". Ce travail n'a pas été

---

<sup>34</sup> . La *new political economy* désigne le courant de recherche qui, notamment à la suite de la crise des économies keynésiennes à partir des années 1970, réinvestit l'analyse des facteurs institutionnels des modes d'organisation des économies locales et nationales. Ce courant, représenté par des auteurs comme C. Offe, A. Pizzorno, C. Crouch, P. Schmitter, W. Streeck, C. Trigilia et bien d'autres, s'attache à mettre en évidence comment des facteurs politiques et institutionnels influencent l'organisation des activités économiques et comment, en retour, le marché détermine les fonctionnements politiques et sociaux. Pour une synthèse, en français, des apports de ce courant, cf. Trigilia, C., *Sociologie économique*, Paris, Armand Colin, 2002, notamment ch. 8 "La *political economy* comparée", p. 253 et s.

<sup>35</sup> . Benko, G., Lipietz, A. (dir.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992 ; Bagnasco, A., Trigilia, C., *La costruzione sociale del mercato : studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1988.

clos au moment où ont commencé les enquêtes de terrain. Bien au contraire, les recherches empiriques ont permis d'affiner cet idéal-type et de reformuler les problématiques qui lui sont attachées. Cet idéal-type a permis de préciser le questionnement théorique ébauché plus haut et développé dans la première partie (chapitres 1 et 2).

### **De la comparaison**

*Notre recherche empirique a porté sur quatre projets à Marseille et Nantes en France et à Venise et Turin en Italie.* A travers la comparaison de deux villes françaises et deux villes italiennes, ce qui nous intéresse n'est pas à titre essentiel la confrontation de deux contextes nationaux de rapport villes-Etat et de production des politiques urbaines. Il ne s'agit pas d'utiliser la méthode des contrastes dramatiques<sup>36</sup> pour dégager des variables nationales pertinentes et capables de rendre compte des différences et des similitudes entre les systèmes nationaux de gouvernement urbain. La comparaison entre quatre villes a plutôt vocation à multiplier les cas pour procéder à la vérification des hypothèses et notamment des hypothèses relatives à l'action politique au-delà de l'Etat national. En se focalisant sur la recherche de variables nationales, on pourrait passer à côté de convergences fortes unissant deux réalités urbaines relevant de deux contextes nationaux distincts. La neutralisation, partielle, des variables nationales relève d'un parti pris théorique qui consiste à faire le pari que le cas de Venise peut se rapprocher davantage du cas de Nantes et que Marseille est plus proche de Turin que de Nantes. Il ne s'agit pas tant d'opposer deux modèles nationaux que de faire apparaître les spécificités et les convergences entre quatre cas de ville. Ce type de comparaison sur la base de quatre cas n'a pas davantage vocation à établir une typologie qui ferait intervenir une série de variables nationales et locales. La multiplication des cas vise davantage à relativiser l'importance des dispositifs institutionnels et le poids de l'Etat dans la compréhension des politiques urbaines.

*Le choix d'une comparaison franco-italienne est motivé par l'évolution similaire des deux contextes nationaux,* similitude qui permet de neutraliser une bonne partie des variables nationales et de se concentrer sur l'examen de la spécificité de chaque dispositif de gouvernance urbaine et de chaque combinaison de modes de régulation. La France et l'Italie

---

<sup>36</sup> . La méthode des "contrastes dramatiques" a pour objectif, selon la définition qui en est donnée par Bertrand Badie et Guy Hermet, "de conduire le comparatiste à opposer tout ou partie de deux systèmes politiques, relevant de deux histoires et de deux cultures différentes, de manière à mettre en évidence les aspects qui fondent leur singularité et à favoriser leur interprétation. La méthode des contrastes dramatiques est ainsi dotée d'une valeur heuristique très forte, puisqu'elle a pour propriété de permettre la connaissance des singularités propres à chaque modèle de développement politique, ce que, par définition, l'analyse monographique ne peut établir", *in Politique comparée*, Paris, PUF, 1990, p. 73.

sont deux pays dotés d'un système politico-administratif et d'une organisation des rapports centre-périphérie hérités du modèle napoléonien, mais soumis à des processus voisins de décentralisation (de fédéralisation dans le cas italien), de renforcement des exécutifs locaux (construction d'un pouvoir d'agglomération amené à contractualiser directement avec l'Etat en France, renforcement du pouvoir des maires et de leur junte suite à une succession de lois en Italie). Ce sont, en outre, deux pays dotés de systèmes voisins de planification urbaine et d'urbanisme attribuant un rôle important au plan public, à la régulation juridique et aux services publics<sup>37</sup>.

Dans notre approche, la comparaison a donc à la fois une fonction de vérification des hypothèses et des résultats par la multiplication des cas<sup>38</sup> et une fonction de construction de la théorie. Il ne s'agit pas d'une comparaison terme à terme visant à identifier les variables indépendantes qui donnent telles ou telles caractéristiques aux processus de projet dans chacune de nos villes. Certes, l'exigence théorique implique de procéder à une standardisation des données recueillies dans chaque ville et de leurs modes de restitution, mais, en retour, les données recueillies ne doivent pas être étouffées dans des classes de paramètres et de variables trop strictes, systématiquement symétriques. Ainsi, si Giovanni Sartori<sup>39</sup> affirme que la démarche comparative a avant tout pour but de contrôler des hypothèses, d'établir des variables opérantes de contexte ou générales agissant sur un phénomène récurrent –la variable dépendante-, on peut lui opposer que cette démarche suppose que l'on connaisse bien au préalable, la variable dépendante, c'est-à-dire le phénomène à expliquer, le projet dans notre cas. Or, les études de cas visent aussi à construire cette catégorie de projet. D'ailleurs, le profil idéal-typique que l'on en donne en première partie n'a pas été construit préalablement aux recherches de terrain, il a été enrichi tout au long du travail empirique.

C'est pour cela que la démarche d'étude de cas vient utilement tempérer la comparaison de variables. Les cas d'études ne servent pas uniquement à contrôler la théorie mais aussi à la construire, à générer des questionnements et des hypothèses. Dans le cas de l'analyse des projets de ville, la démarche comparative associée à l'étude de plusieurs cas

---

<sup>37</sup> . Cf. la typologie des systèmes de planification in Newman, P., Thornley, A., *Urban Planning in Europe : International Competition, National Systems and Planning Projects*, London, Routledge, 1996. Les deux auteurs rangent les systèmes français et italien de planification et d'urbanisme dans leur "famille napoléonienne", caractérisée par l'héritage du droit positif romain dont "le but est de prévoir à l'avance les problèmes de droit et de préparer un système complet de règles basé sur la codification de principes abstraits" et qui explique les tendances à l'exhaustivité des plans et l'inflation réglementaire qui en découle (*ibid.*, p. 31.), par la croyance en la capacité de la Raison et de la science d'organiser le social et des liens étroits entre niveaux centraux et locaux.

<sup>38</sup> . Hassenteufel, P., "Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes", in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000.

<sup>39</sup> . Sartori, G., "Comparing and miscomparing", *Journal of Theoretical Politics*, 3(3), 1991, pp. 243-257.

permet à la fois d'affiner les hypothèses *in itinere*, d'affiner l'idéal-type problématisable du projet et, en même temps, de procéder à un repérage des variables de contexte –nationales et/ou urbaines- et des variables générales. On retrouve la même utilisation de la démarche comparative comme outil de construction de la théorie dans l'analyse sociétale proposée par Marc Maurice<sup>40</sup>. Ici, la comparaison ne s'applique pas à des objets particuliers comparés terme à terme afin d'isoler des continuités ou des discontinuités, mais "à des ensembles de phénomènes qui constituent dans leurs interdépendances des 'cohérences' nationales, propres à chaque pays"<sup>41</sup>. La comparaison ne vise donc pas d'emblée à repérer le général ou le spécifique dans chaque phénomène étudié, elle vise aussi à reconstruire des cohérences localisées afin d'en tirer éventuellement la part de généralité. Du coup, la démarche comparative, conçue comme une entreprise visant à dégager des effets de contexte ou à mesurer le degré de généralité d'un phénomène, n'est plus une fin en soi. "Elle constitue plutôt une étape intermédiaire mais indispensable sur la voie d'une généralisation (ou d'une théorie) à construire"<sup>42</sup>.

L'utilisation de la comparaison retenue ici diffère cependant de l'usage qu'en fait Marc Maurice en ce qu'elle ne fait pas du dégagement de configurations nationales l'enjeu central de la comparaison. Le poids de ces configurations est bien entendu pris en compte. La comparaison entre deux villes italiennes et deux villes françaises permet de mettre en valeur le rôle des villes dans chacune des histoires nationales, le type de rapports Etat-villes qui se sont cristallisés au cours de ces histoires. Mais nous faisons l'hypothèse que ce contexte national n'est qu'une variable parmi d'autres permettant d'expliquer l'émergence des démarches de projet et les dispositifs de gouvernance qu'elles instituent dans chaque ville. Notre propos n'est donc pas de dégager un modèle de gouvernance urbaine italien et un modèle de gouvernance urbaine française.

Enfin, la comparaison vise à opérer des déplacements croisés de regard<sup>43</sup>. Les contextes nationaux et locaux sont des univers distincts de pratiques, ce sont aussi des univers particuliers de problématiques –savantes et profanes. La comparaison ne doit pas amener à verrouiller les problématiques inspirées par l'univers le plus familier du chercheur. Le détour

---

<sup>40</sup> . Maurice M., "Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications théoriques des démarches internationales", *Sociologie du travail*, n°2, 1989, pp. 175-191.

<sup>41</sup> . *Ibid.*, p. 182.

<sup>42</sup> . *Ibid.*, p. 186. Marc Maurice préconise aussi d'adopter les catégories indigènes dans l'analyse comparée, de reconstruire les cohérences nationales en tissant les liens entre ces catégories. Il s'agit pour lui d'une démarche de comparaison beaucoup plus féconde que celle consistant à plaquer *ab initio* des catégories d'analyse générale. Nous nous conformerons dans la présentation de nos cas à cette préconisation en reprenant certains des catégories des acteurs qui nous semblent illustrer la cohérence d'un contexte local d'action.

par l'analyse d'une réalité "exotique" et la découverte des problématiques spécifiques qui s'y déploient permettent de déplacer le questionnement et de renouveler les hypothèses de recherche. Dans le cas des villes, "faire le voyage d'Italie" permet de s'inspirer d'un contexte intellectuel et théorique accordant une place privilégiée aux formations sociales locales, à leurs formes spécifiques de régulation, aux identités locales, aux logiques extra-politiques et extra-institutionnelles d'institutionnalisation, aux formes d'auto-organisation des sociétés locales, aux institutions de la société civile, etc. Le contexte politique italien est, de plus, marqué par une crise politique doublé d'une crise de légitimité de l'Etat national en tant qu'institution de gouvernement mais aussi en tant que communauté politique. Ainsi, en Italie, la question de la territorialisation de l'action publique se double-t-elle explicitement de la question de la fédéralisation de l'Etat<sup>44</sup>. D'autre part, la crise des partis politiques, la faiblesse des institutions mettent en évidence, par contraste, les capacités d'auto-organisation des sociétés urbaines, valorisent et légitiment l'intervention des intérêts privés dans l'action publique urbaine. La question des transformations des combinaisons des modes de régulation dans les dispositifs de gouvernance se pose donc de manière tout particulièrement aiguë dans les villes italiennes. Tous ces éléments contribuent *a priori* à faire des villes en Italie des "cas limites" permettant de renouveler les questionnements sur les villes françaises et d'y faire apparaître des dynamiques souterraines qui, sans la comparaison, seraient demeurées invisibles.

### **Une restitution sous forme de monographie**

Le souci de faire de la comparaison un outil de description et d'analyse du particulier nous a amenés à privilégier une présentation de nos enquêtes de terrain sous forme de monographies. Le projet de ville porte des dynamiques d'autonomisation, d'institutionnalisation du spécifique, de valorisation de l'unicité radicale du contexte urbain. Il procède à l'inventaire et à l'activation de ressources relationnelles, matérielles, cognitives, proprement locales, à la valorisation dans l'action collective d'une identité territoriale. Il contribue à développer une capacité d'action conjointe sur un territoire circonscrit, et à stabiliser des modes de régulation propres à la ville. Il appelle donc un mode d'analyse "*contextualisé*", la monographie, l'étude de cas. Une analyse de projet de ville implique aussi

---

<sup>43</sup> . Hassenteufel, P., "Deux ou trois choses que je sais d'elle", *art. cit.*

<sup>44</sup> . Le mouvement des maires "Cento Città" lancé au lendemain des élections municipales de 1993 par les maires de Catane, Rome et Venise a notamment contribué à nourrir le débat en prônant une recomposition fédérale de l'Etat italien faisant des villes les lieux d'une reconstruction du lien politique et d'un investissement renforcé de la



que le chercheur se rende perméable aux problématiques spécifiques de la ville. Le projet se nourrit des controverses locales, les fait prospérer pour en tirer un cadre de représentations collectif. Il exhume des identités, des dotations et les réactualise dans le cadre d'une confrontation de la ville à son environnement. Le projet, comme processus de réinterprétation et de réactualisation de dotations proprement locales appelle une description en long, diachronique, qui donne une épaisseur à la ville comme société, système culturel et espace politique de régulation. L'analyse des projets est donc rétive à une démarche trop hypothético-déductive qui pourrait "détruire" le cas, la spécificité du processus d'autonomisation de la ville<sup>45</sup>.

En même temps, il convient d'éviter la "dérive monographique", de ne pas se cantonner au relevé de modes de mobilisation spécifiques, dans des contextes urbains spécifiques caractérisés par un agenda et une structure de pouvoir spécifiques. La catégorie idéal-typique du projet de ville que nous avons assez précisément définie dans la première partie sert justement à cadrer les études de cas et à les faire parler sur les hypothèses que nous avons posées. Elle sert bien à mettre les descriptions monographiques au service de la théorie et éviter les dérives monographiques. Cette catégorie permet de tirer les éléments de généralité des unités d'analyse mais elle est suffisamment souple pour ne pas tuer les cas, en les donnant à voir dans leur diversité<sup>46</sup>.

### **Brève présentation des cas d'études**

Les cas de Marseille, Venise et Nantes articulent, d'une part, *un projet urbain*, une grande opération de transformation physique d'un morceau de ville à travers laquelle les acteurs affichent une volonté de mettre en œuvre des méthodes innovantes de programmation et d'opération et, d'autre part, *un projet de ville*, un dispositif de prospective et de planification ayant vocation à mobiliser une gamme élargie d'acteurs, de groupes et d'institutions autour de la construction de visions partagées du futur de la ville. L'enquête à Turin n'a porté en revanche que sur le deuxième volet, celui du projet de ville.

Ces grandes opérations urbaines nécessitent généralement la mobilisation d'une grande diversité d'acteurs, de ressources et de compétences. La nécessité d'articuler ces éléments font souvent de ces opérations des laboratoires de l'action collective dans lesquelles de nouvelles

---

société civile dans l'action publique. Cf. Baldini, G., Legnante, G., "Dal sindaco dei partiti al partito dei sindaci", in Bardi, L., Rhodes, M. (a cura di), *Politica in Italia*, Edizione 1998, Bologna, Il Mulino, 1998.

<sup>45</sup> . Ragin, C., Becker, H. (eds), *What is a Case ? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

<sup>46</sup> . Glaser, B.G., Strauss, A., "La production de la théorie à partir des données", *Enquête*, 1, 1995, pp. 183-195.

manière de construire des choix, d'agréger des ressources et des compétences sont inventées. Elles sont rarement financées à l'aide des seuls fonds publics et sont propices à l'établissement de partenariats public-privé voire à la stabilisation de coalitions durables entre acteurs, groupes et institutions de nature diverse (gouvernement urbain, agences para-publicques, intérêts économiques, syndicats, institutions de la société civile, associations, etc.). Elles sont souvent l'occasion de conflits entre ces acteurs et intérêts et constituent un révélateur performant des lignes de clivages qui traversent une société urbaine. Enfin, la plupart du temps, la vocation externe de ces opérations est importante. Elles constituent des moments où la société urbaine se confronte au global. Elles sont pour les leaders urbains des occasions de mobiliser les acteurs et les groupes, à travers la mise en scène des défis extérieurs liés à la globalisation, l'intégration européenne et la concurrence territoriale, et d'en appeler à la constitution d'une capacité d'action collective. Ces projets constituent donc un objet à l'examen des formes de mobilisation dans les villes face à des contraintes externes à la fois objectives et relayées par des entrepreneurs de mobilisation, politiques ou non. Ces projets permettent d'observer comment ces dynamiques de mobilisation, quand elles sont effectives, cristallisent des liens d'interdépendance, des règles de comportement, des significations partagées par les acteurs, bref participent à l'institutionnalisation des villes comme espaces politiques. Ils permettent en outre d'observer ce que ces dynamiques de mobilisation et d'institutionnalisation doivent à des logiques de structuration politique ou à des régulations sociales et marchandes.

Plus précisément, à Marseille, nous nous sommes penchés sur le projet *Euroméditerranée*, opération de régénération urbaine et de développement économique portant sur un périmètre de plus de 300 hectares en plein cœur de Marseille et conduite par une structure étatique, l'Etablissement public Euroméditerranée. A Venise, notre enquête a porté sur le projet d'assainissement environnemental et de relance économique de la zone industrielle de *Porto Marghera*, immense ensemble d'industries lourdes implantées au bord de la lagune. A Nantes, c'est le projet de *l'Île de Nantes* qui a retenu notre attention. Ce projet, porté par la Communauté urbaine de Nantes récemment constituée, vise à faire de cette île située sur la Loire et accueillant encore de nombreuses activités industrielles et portuaires le futur centre urbain de l'agglomération nantaise et, au-delà, de la métropole Nantes-Saint-Nazaire. Enfin, à Turin, nous nous sommes intéressés au processus d'élaboration du plan stratégique pour l'internationalisation de la ville, *Torino Internazionale*. Elaboré sur l'initiative de la Ville de Turin, avec l'appui des milieux universitaires et économiques, ce plan vise à établir un plan d'action pour accroître le rayonnement international de la capitale piémontaise

et à constituer un réseau cohérent et pérenne d'acteurs urbains s'engageant à collaborer pour la mise en œuvre des actions retenues. L'intérêt des élites pour ce plan a été relancé en cours de processus par l'attribution à Turin de l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver de 2006.

Le choix des cas d'études s'est porté sur des villes européennes de grande et de moyenne dimension. L'agglomération de Turin compte 1 845 212 habitants<sup>47</sup>, l'unité urbaine de Marseille compte 1 263 562<sup>48</sup>, celle de Nantes 543 804<sup>49</sup> et Venise totalise 380 000 habitants. Ce type de villes, davantage que les "megacities" européennes telles que Londres ou Paris qui sont relativement protégées des soubresauts économiques par leur dimension et la diversité de leur base économique, ont été rapidement et restent confrontées à la compétition inter-urbaine. De plus, si les villes de moyenne ou de grande dimension sont soumises aux flux économiques globaux au même titre que les grandes capitales économiques mondiales, il est plus facile d'y observer les mobilisations d'élites locales pour faire face à ces pressions et les effets de ces mobilisations sur la ville. Ces villes sont, en outre, davantage représentatives du réseau urbain européen que les métropoles. Les analyses des réseaux urbains conduites par les géographes montrent bien que "si l'on considère l'ensemble des agglomérations de plus de 200 000 habitants, la taille moyenne est de l'ordre de 800 000 habitants en Europe contre 1,3 million aux Etats-Unis et au Japon. [...] Les trente premières villes américaines sont nettement plus grandes que les trente premières en Europe"<sup>50</sup>. En outre, ces quatre villes sont ou ont été confrontées à une crise de désindustrialisation qui a laissé des traces physiques (présence de friches industrielles et portuaires) et sociales (taux de chômage supérieur à la moyenne nationale) mais qui constitue potentiellement une forte incitation à des mobilisations territoriales impliquant une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions dans le but de construire des stratégies de redéveloppement et/ou de reconversion économique<sup>51</sup>.

Nos études de cas embrassent *grosso modo* la période 1985-2000. En France, le milieu des années 1980 constitue une époque charnière entre les lois de décentralisation de 1982-83 et l'ouverture du marché unique européen fin 1992. Le thème de la concurrence inter-

---

<sup>47</sup> . Pour Turin et les 56 communes périphériques constituant la grande couronne de la ville, recensement de 1995. La commune de Turin compte, elle, à la même époque, 923 106 habitants.

<sup>48</sup> . Recensement de la population de 1999. L'unité urbaine de Marseille comprend 38 communes dont Aix-en-Provence. La commune de Marseille totalise pour sa part 798 430 habitants.

<sup>49</sup> . La commune de Nantes compte 269 131 habitants.

<sup>50</sup> . Cattani, N., Pumain, D., Rozenblat, C., Saint-Julien, T., *Le système des villes européennes*, Paris, Anthropos, 1994, p. 26.

<sup>51</sup> . Pichierri, A., *Strategie contro il declino in aree di antica industrializzazione*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1986.

territoriale est introduit dans les agendas urbains par certains acteurs<sup>52</sup> et suscite une renaissance de la prospective urbaine, à l'initiative notamment des chambres de commerce à Marseille et à Nantes, rapidement suivies par les gouvernements urbains. C'est sur cette base que des dynamiques de projets vont peu à peu apparaître.

Dans les villes italiennes, la deuxième moitié des années 1980 est marquée par l'accélération du processus de décomposition du système politico-partisan de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la I<sup>e</sup> République<sup>53</sup>. A Venise comme à Turin, le Parti Socialiste Italien, composante essentielle du régime des partis et des coalitions de gouvernement au niveau national, domine également la vie politique locale avant de quasiment disparaître dans la tourmente de *Tangentopoli* à partir de 1991<sup>54</sup>. Les politiques urbaines sont alors très marquées par l'opportunisme et la conversion aux bienfaits du marché que prône en cette période le parti de Bettino Craxi. Les principes de la planification urbaine réformiste italienne sont alors plus ou moins abandonnés au profit d'une approche plus libérale qui fait notamment fi des plans d'ensemble et privilégie une approche urbanistique du "projet par projet"<sup>55</sup>. Les

---

<sup>52</sup> . L'époque est marquée par la multiplication des classements de villes à la fois dans la presse professionnelle et la presse grand public et par la publication de l'étude du GIP Reclus établissant une nomenclature des villes européennes, cf. Brunet, R. *et al.*, *Les villes européennes*, Paris, GIP-Reclus, DATAR, La documentation française, 1989. "Son succès, indiquent Bouinot et Bermills, a largement contribué à répandre en France la notion d'une compétition urbaine élargie à un champ de rivalité constitué par l'espace unique européen", in Bouinot, J., Bermills, B., *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Paris, A. Colin, 1995, p. 22.

<sup>53</sup> . L'analyse du système politique italien n'est pas notre objet mais on peut rapidement tracer les contours du régime de la I<sup>e</sup> République italienne. Ce système se caractérise essentiellement par la partitocratie, autrement dit par la domination hégémonique des partis majoritaires, la Démocratie Chrétienne (DC) et ses alliés de centre droit et de centre-gauche, sur la vie politique et les institutions publiques. Cette domination sans partage est justifiée par l'antagonisme d'un parti anti-système, le Parti communiste italien (PCI) dont la position radicale face au régime rend l'alternance impossible. Cette hégémonie de la DC sur l'Etat, l'absence d'alternance entraîne une colonisation de l'appareil administratif par les partis, des dispositifs d'arrangement interpartisans qui débouche sur une distribution des postes de pouvoirs politico-administratifs entre les partis majoritaires (*lotizzazione*). Le système électoral basé sur la représentation proportionnelle donne un pouvoir disproportionné aux petits partis du centre (dont le Parti Socialiste Italien), dont dépend le sort des coalitions gouvernementales, et génère un système de *veto* croisés qui, associé à la *lotizzazione*, débouche sur l'inefficacité de l'appareil étatique. D'autre part, le système politique de la I<sup>e</sup> République se caractérise par un clientélisme de masse et une propagation de la corruption qui le conduit à sa chute finale. Ce système clientéliste s'explique par la nécessité dans laquelle se trouvent les partis majoritaires, la DC et le PSI essentiellement, d'organiser une "mobilisation particulariste" des groupes sociaux pour contrer l'influence du PCI. Sur la I<sup>e</sup> République italienne et sa crise, cf. Sartori, G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo, 1982 ; Caciagli, M., Cazzola, F., Morlino, L., Passigli, S. (a cura di), *L'Italia fra crisi e transizione*, Bari, Laterza, 1994 ; Calise, M., *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, Einaudi, 1994.

<sup>54</sup> . On désigne par *Tangentopoli* le système de corruption et de clientélisme associé à la I<sup>e</sup> République et mis à jour par l'enquête *Mani Pulite* débutée en 1991, "*tangenti*" signifiant en italien "malversations".

<sup>55</sup> . Dente, B. *et al.*, *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bologna, Il Mulino, 1990. Cette tendance à la juxtaposition d'interventions extraordinaires est encore accentuée dans les grandes villes par l'approche du *Mondiale* de 1990 qui nécessite de réaliser des travaux d'importance dans des délais très courts. Cependant, cet épisode aura aussi comme conséquence l'invention de formules de coopération inter-institutionnelle qui permettront de lever des blocages bureaucratiques et seront

années 1990 vont profondément bouleverser les systèmes politiques locaux italiens et, dans la foulée, le paysage des politiques urbaines. D'une part, une série de lois, notamment la loi 81 de 1993 prévoyant l'élection du maire au suffrage universel direct, renforcent considérablement les exécutifs locaux. D'autre part, la crise des partis politiques permet l'accession d'un personnel politique renouvelé à la tête de plusieurs grandes villes. Ces transformations vont déboucher sur un renouveau notable de l'activité planificatrice et des politiques urbaines durant les années 1990.

### **Modes de conduite des enquêtes de terrain**

En ce qui concerne la conduite de *l'enquête de terrain*, la réalisation des études de cas a impliqué une présence de plusieurs mois dans chacune des villes. Cette présence en continu se justifiait par la nécessité de resituer le projet par rapport à un agenda local et un système d'enjeux politiques, urbanistiques, économiques et sociaux spécifiques, et de discerner les contours des réseaux d'action, les modes d'action et les régulations spécifiques à chaque ville.

Le matériau empirique a été constitué à partir d'entretiens semi-directifs conduits auprès de 36 à 60 personnes par cas, soit au total 174 entretiens. Ces personnes ont été sélectionnées parmi les acteurs principaux et/ou observateurs privilégiés des projets de ville et projets urbains. Il n'a été ni possible ni utile d'homogénéiser le panel des entretiens d'une ville à l'autre. Certains types d'acteurs, de groupes ou d'institutions se sont révélés des acteurs centraux dans certaines villes, absents dans d'autres : les acteurs étatiques sont omniprésents à Marseille, quasiment absents dans nos deux villes italiennes ; le poids des réseaux universitaires à Venise et Turin est important, beaucoup moins à Marseille ; la chambre de commerce est très active à Nantes, inexistante à Venise ; le port est un des acteurs et une des composantes essentiels du volet développement économique des projets de Marseille, Venise et Nantes... mais bien entendu pas de celui de Turin. Certains types d'acteurs ont été systématiquement sollicités car, même si nous nous intéressons à des systèmes de gouvernance polycentriques, aux relations entre groupes, acteurs et institutions de nature diverse, la question centrale de ce travail porte sur les régulations politiques : les élus locaux, les membres des administrations communales, parfois intercommunales, les maîtres d'œuvre des projets (membres d'Etablissement public, architectes, aménageurs, consultants, etc.). D'autres types d'acteurs ont été sollicités de manière plus ou moins poussée en fonction des configurations : acteurs économiques, représentants des chambres de commerce, des ports,

---

réutilisées par la suite. Cf. Morisi, M., "Gli stadi di 'Italia'90' come esperienza di governo locale", *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2, 1991, pp. 3-57.

des associations de représentation des intérêts économiques, des agences parapubliques (de développement économique, de promotion, d'action foncière, de communication, etc.), syndicalistes, universitaires, responsables associatifs, journalistes.

Les entretiens ont été conduits et exploités dans le but, d'une part, de collecter des informations sur les acteurs et leurs caractéristiques sociales<sup>56</sup>, sur la localité et ses enjeux, problèmes, conflits, alliances, et rapports socio-politiques propres, sur les processus de projet, l'évolution des objectifs, les modes de travail, l'évolution des rapports entre les acteurs, groupes et institutions impliqués et, d'autre part, de percevoir les représentations associées à la notion de projet dans les discours des acteurs, les représentations de la ville et de l'action publique urbaine auxquelles cette notion est associée. Les entretiens ont été partiellement retranscrits dans le cas des villes françaises, entièrement et systématiquement dans le cas des villes italiennes. Les retranscriptions, notamment pour les cas italiens pour lesquels une maîtrise correcte de la langue n'a pas empêché des erreurs d'interprétation au moment de l'entretien, ont constitué le véritable moment de recoupement des informations collectées dans chaque site. Elles ont en outre été l'occasion d'un vrai travail de consolidation et de reconstruction de la problématique et du cadre théorique. Ce travail sur entretiens a été complété par une étude des archives récentes -comptes rendus de conseils municipaux et de réunions, dossiers de presse, documents de planification, documents de travail interne, études, etc.- et par l'observation de réunions politiques -conseils municipaux et intercommunaux, réunions d'information, réunions de clubs ou de partis, congrès, etc.

*L'enquête de terrain visait à appréhender plusieurs aspects des dispositifs de projet et des modes de gouvernement des villes :*

- le contexte politique, social et économique,
- la manière dont sont construits les enjeux et les problèmes à l'origine des projets,
- les dispositifs et processus de construction des choix, la nature de ces choix, leur évolution éventuelle,
- les réseaux d'acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets, la densité et la nature des relations entre acteurs, l'évolution de ces relations et la manière dont elle débouche ou non sur une capacité d'action collective,
- les structures organisationnelles d'élaboration et de mise en œuvre du projet, la place qu'y occupent la maîtrise d'ouvrage politique et les autres acteurs, publics et privés,

- les modes d'action et de coordination retenus dans le cadre des projets, le recours à différents types de régulation des rapports entre acteurs, d'allocation des ressources,
- les résultats, quand ils pouvaient être mesurés, sachant que les projets auxquels nous nous sommes intéressés s'inscrivent dans des temporalités longues et n'ont pas encore pu produire tous leurs effets matériels. Une attention particulière a été portée aux effets latéraux des projets en termes de consolidation de systèmes d'acteurs urbains, de règles de comportement, de systèmes de valeurs et de significations reliant ces acteurs.

Il convient d'insister sur le caractère diachronique de l'analyse, permise par une présence longue dans les villes mais aussi par l'orientation des entretiens. Nous avons systématiquement demandé aux acteurs rencontrés de retracer l'évolution des enjeux, des modes d'appréhension de la réalité urbaine, mais aussi l'évolution des rapports entre les différentes composantes des réseaux de projet. Cette dimension temporelle a pu, en outre, être prise en compte, par des "retours sur le terrain", autant que faire se pouvait, à travers des échanges à distance avec des acteurs, un suivi de la presse locale mais aussi par des courts séjours permettant la mise à jour des informations et la réalisation de quelques entretiens complémentaires. Cette approche diachronique, traquant les effets d'apprentissage, les ajustements mutuels, avait vocation à vérifier l'hypothèse selon laquelle la démarche de projet permet de jouer des temporalités, de faire du processus d'action un processus qui ne consomme pas uniquement des ressources mais qui a vocation également à produire continuellement des ressources exprimées en termes cognitifs, organisationnels, relationnels, politiques et identitaires.

*Au total, notre technique d'enquête empirique emprunte à une pluralité de démarches sans vraiment se résumer à aucune d'entre elles :*

- *Cette enquête n'est pas une analyse de processus décisionnels stricto sensu, même si cette dimension apparaît dans les monographies. Nous ne partons pas d'une décision pour en retracer la genèse et en déterminer les auteurs. Les projets que nous étudions sont avant tout des processus longs articulant des décisions qui n'ont jamais systématiquement les mêmes auteurs, qui parfois sont concurrentes voire contradictoires entre elles, et qui sont le fruit d'interactions multiples, d'aller-retour, d'ajustements rendant difficile leur imputation. Dans des processus diffus tels que les*

---

<sup>56</sup> . Faute de place et afin de ne pas noyer le propos central, les éléments sociobiographiques relatifs à chacun des

projets<sup>57</sup>, dans des cadres d'action aussi complexes que les villes, entendues ici à la fois comme sociétés locales et comme dispositifs matériels, on peut avancer que les "décisions" voient souvent leur puissance en tant qu'acte individuel noyée dans la masse des décisions prises par la myriade d'acteurs qui participent à la fabrication de la ville. Plus que tout autre domaine des politiques publiques, le champ des politiques urbaines détourne assez rapidement de l'héroïsme décisionnel. En effet, comme l'ont montré les sociologues urbains de l'Ecole de Chicago mais aussi des auteurs comme Henri Lefebvre ou Gilles Deleuze, la ville est l'objet social qui, par excellence, échappe aux logiques de contrôle politique total et univoque. La ville, produit de mécanismes marchands et de pratiques sociales autant sinon plus qu'œuvre du Prince, est l'espace d'élection des logiques de "détotalisation" pour reprendre un terme de Jean-François Bayart<sup>58</sup>. C'est pourquoi on ne retrouvera pas dans nos études de cas une analyse systématique des chaînes de décision, nous nous intéresserons davantage aux conflits, à l'évolution des problèmes et des choix et aux changements de position des acteurs impliqués. C'est pourquoi également ces études de cas ne sont pas systématiquement accompagnées de données chiffrées complètes et précises. La multiplicité des opérations et des acteurs participant aux projets rend en effet illusoire de tracer leurs contours budgétaires précis. Les projets urbains, notamment, sont des composés hétéroclites d'opérations de transformation urbaine et il est toujours difficile de tracer la limite entre ce qui relève du projet et ce qui n'en relève pas. Ceci a aussi pour conséquence de rendre difficile l'évaluation et encore davantage le chiffrage des effets du projet. C'est pourquoi nous ne procéderons qu'à un examen sommaire des effets matériels concrets des projets.

---

interviewés n'ont été restitués dans les études de cas que pour certains acteurs clé.

<sup>57</sup> . Lucien Sfez indique que la théorie classique de la décision repose sur l' "idée qu'il y a un commencement et une fin" à l'action politique, qu'elle renvoie à une vision de l'action politique comme succession d'actes forts bien identifiables. Par ailleurs, dans cette vision, la décision est indexée à l'idée de sujet, auteur unique à qui la décision peut être imputée. Cf. *La décision*, Paris, PUF, collection "Que sais-je ?", 1984, pp. 30 et 31. Plus loin, Lucien Sfez assume clairement un point de vue systémiste que l'on pourrait fort bien appliquer au projet : "Si une décision est un processus complexe d'interactions entre différents sous-systèmes et dans le cadre d'une finalité globale donnée, on doit admettre qu'elle n'est pas un phénomène spécifique, qu'elle est diluée dans l'ensemble du système social, qu'on n'en aperçoit ni le commencement ni la fin", *ibid.*, p. 53.

<sup>58</sup> . Bayart, J.-F., "L'énonciation du politique", *Revue française de science politique*, n°3, 1985, p. 350. Jean-François Bayard désigne par ce terme l'ensemble des pratiques sociales et politiques de la société civile qui permettent de déjouer l'entreprise de domination du champ social que porte l'Etat. C'est peut-être ce qui explique, entre autres, pourquoi la science politique française se soit si tardivement saisie de l'objet "ville", trop résistant aux logiques du contrôle politique pour préférer l'analyse du "local" souvent assimilé au rural ou encore aux villes moyennes, alors que dans les pays anglo-saxons, la spécialisation des "*urban politics*" s'est rapidement institutionnalisée. Sur ce point, nous rejoignons les remarques liminaires de V. Hoffmann-Martinot in "Les



- *Cette thèse n'est pas non plus à proprement parler une suite d'études de localité* même si nous recourons à la monographie pour présenter nos études de cas. Chaque étude de cas comprend bien un retour sur l'histoire locale, sur les enjeux, les conflits, les rapports socio-politiques spécifiques qui ont structuré cette histoire<sup>59</sup>, mais ce retour, d'une part, ne constitue que la toile de fond par rapport à laquelle le projet de chaque ville prend sens et, d'autre part, est opéré par un recours à des travaux existants. Nous n'avons pas procédé pour chaque cas à des recherches historiques et sociographiques spécifiques.
- *Ce travail n'est pas non plus spécifiquement centré sur l'analyse des rapports centre-périphérie.* Nous nous intéressons principalement aux réseaux de relations horizontales réunissant des acteurs, groupes et institutions autour des projets à l'échelle de la ville<sup>60</sup>. Ces réseaux peuvent certes intégrer les représentants locaux de l'Etat -très présents dans le cas de Marseille, quasi inexistant dans nos deux cas italiens- mais ils seront ici appréhendés comme les membres à part entière de dispositifs locaux de projet et de gouvernance urbaine et non pas comme les acteurs centraux d'un jeu de domination et de contournement de la règle impliquant les villes et l'Etat. Nous voulons échapper au risque d'une lecture en creux du gouvernement urbain qui consisterait à ne l'appréhender qu'à travers ses "capacités de ruse et de contournement de la règle nationale"<sup>61</sup>.
- Enfin, *les études de cas visent bien à mettre à jour la constitution de réseaux de projets mais*, comme dans le travail de F. Sawicki sur les milieux partisans locaux, "*la mise en évidence des réseaux ne constitue [...] pas une fin en soi.* Elle sert à révéler la structure de relations stables et historiquement constituées existant entre des secteurs sociaux disjoints"<sup>62</sup>. *Nous ne chercherons pas à établir un diagramme précis des tissus relationnels liant les différentes composantes des réseaux de projet.* Nous ne

---

grandes villes françaises : une démocratie en souffrance", in Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 80-128.

<sup>59</sup> . Pour un exemple-type d'études de localité, cf. Observatoire du changement social, *L'esprit des lieux*, Paris, Editions du CNRS, 1986.

<sup>60</sup> . Il est bien entendu ici que, quand nous parlons de ville, nous ne l'assimilons pas au territoire administratif de la commune désignée. Nous suivons en cela le conseil méthodologique donné par J.-L. Briquet et F. Sawicki consistant à "reconstruire les espaces-objets en fonction des problématiques adoptées", in "L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ?", *Politix*, n°7-8, "L'espace du local", 1989, p. 8. Ainsi, selon les cas et selon l'ampleur des mobilisations territoriales générées autour des projets, la ville correspondra à une échelle communale, intercommunale ou métropolitaine.

<sup>61</sup> . Gaudin, J.P., "Pouvoirs locaux et territoires. Une approche des espaces politiques", *Etudes rurales*, 101-102, 1986, p. 23.

<sup>62</sup> . Sawicki, F., *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997, p. 24.

chercherons pas non plus à qualifier les réseaux en fonction de la nomenclature des formations réticulaires établie, notamment, par Rhodes et Marsh<sup>63</sup>. Il s'agit de voir, de manière beaucoup plus inductive, comment se stabilisent des rapports de coopération, comment s'échangent des ressources entre une pluralité d'acteurs. Il s'agit aussi d'examiner les effets directs de la stabilisation de rapports réticulaires en termes d'apprentissage<sup>64</sup>, de construction de représentations, de normes d'action et d'identités communes, autrement dit en termes de construction de ressources relationnelles, organisationnelles, politiques et identitaires nouvelles. Enfin, l'analyse de la structuration de réseaux autour des projets permet aussi de repérer les effets latéraux des interactions de projet en termes de stabilisation de rapports d'obligation réciproque entre leurs composantes.

*La première partie* de cette thèse est consacrée à la construction de l'objet "projet" et des questionnements théoriques sur l'action publique urbaine et sur l'institutionnalisation des villes comme espaces politiques que l'on peut tirer de cette forme d'action. Le premier chapitre nous permettra de retracer l'émergence des démarches de projet à travers trois "familles" de projet apparues dans les vingt dernières années dans les politiques urbaines en France et en Italie. L'évocation de ces trois familles sera l'occasion de consolider progressivement un idéal-type de projet mais aussi d'évoquer le paysage des politiques urbaines des deux pays. Le deuxième chapitre est consacré à la problématisation de l'objet "projet". Il s'agit de montrer comment le projet renvoie à la fois à des logiques d'éclatement, de fragmentation et de différenciation de l'action publique urbaine et à des logiques de contrôle, de direction politique et d'institutionnalisation des villes comme acteurs et espaces politiques et d'une capacité d'action collective urbaine. En proposant une perspective de sociologie politique des dispositifs de gouvernance urbaine, nous poserons l'hypothèse que ces deux types de logiques, loin d'être contradictoires, sont complémentaires et que les processus de projet intègrent les acteurs et produisent de la capacité d'action en fragmentant l'action, en démultipliant les interactions.

---

<sup>63</sup> . Les auteurs distinguent cinq types distincts de réseaux : les réseaux thématiques ; les réseaux de producteurs ; les réseaux intergouvernementaux ; les réseaux professionnels et les communautés de politiques publiques, *in* Rhodes, R.A.W., Marsh, D., "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", *in* Le Galès, P., Thatcher, M., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

<sup>64</sup> . de Maillard, J., "Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissage", *Politix*, à paraître ; "L'apprentissage dans l'action publique : perspective heuristique ou mirage conceptuel ? Réflexions à partir des politiques sociales urbaines contractuelles", *ronéo*, novembre 2000.

La *deuxième partie* est consacrée à l'exposé des études de cas sous formes de monographies des projets de Marseille (chapitre 3), Venise (chapitre 4), Nantes (chapitre 5) et Turin (chapitre 6). En introduction de cette deuxième partie, nous présenterons l'économie de la présentation de chacun des cas.

Enfin, la *troisième partie* sera consacrée à la montée en généralité et au repérage systématique des traits communs qui unissent nos différents cas et les divergences qui les opposent. Dans le chapitre 7, nous examinerons les conditions spécifiques, la structure des problèmes et des opportunités qui permettent la mise en branle des processus de projet et leur donnent telles ou telles caractéristiques. Il s'agit également d'examiner de manière comparative quels sont les acteurs, les groupes et les institutions qui portent ces projets au long de leur carrière et dans quels cadres organisationnels ils sont portés. Au-delà, nous verrons à quelles modifications de la structure du pouvoir dans les villes ces projets sont associés. Le chapitre 8 nous amènera à revenir sur le caractère instituant des dynamiques de projet. Les processus d'institutionnalisation qui accompagnent les projets comportent deux dynamiques distinctes : une dynamique d'institutionnalisation par l'activité de direction et de leadership politique ; une dynamique d'institutionnalisation par la démultiplication des interactions sociales dans le cadre de la conduite opérationnelle des projets. Loin d'être exclusives l'une de l'autre, ces deux dynamiques se renforcent réciproquement. Autrement dit, plus la démultiplication des interactions dans le cadre de la conduite opérationnelle des projets est corrélée à une activité de portage politique du projet, plus le processus d'institutionnalisation d'un système d'acteurs urbains et de constitution d'une capacité d'action collective au sein de la ville apparaît de manière nette.

**PREMIERE PARTIE**

**LE PROJET,**

**NOUVELLE FIGURE DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE**

Depuis une vingtaine d'années, le projet a fait son apparition dans le discours et les pratiques des acteurs des politiques urbaines en France et en Italie. Que ce soit dans le domaine des politiques de requalification et de développement social des quartiers en difficulté, dans celui de l'urbanisme opérationnel ou dans le champ de la planification urbaine, il est devenu une catégorie incontournable, permettant de signifier l'innovation dans les politiques urbaines, et notamment la rupture avec les pratiques technocratiques qui ont fait -et défait- les villes durant les Trente Glorieuses. Cette première partie vise à démontrer que le projet, catégorie de la pratique, peut devenir une catégorie d'analyse pertinente pour l'étude des transformations des politiques urbaines.

Le projet n'est pas qu'un ensemble de discours cosmétiques visant à donner à des pratiques éprouvées l'attrait du neuf. Il ne constitue pas non plus un nouveau paradigme ou une nouvelle matrice cognitive à l'image de ce que Peter Hall a décrit dans le cas des politiques économiques<sup>1</sup>. Notre but n'est pas de découvrir la nouvelle carte mentale qui structure les pratiques des acteurs des politiques urbaines. Il s'agit simplement de partir du principe que le recours fréquent à la figure du projet dans les discours des acteurs correspond à des pratiques effectives répondant à des difficultés concrètes éprouvées dans l'action et à des transformations du contexte de l'action. Le relevé des difficultés auxquelles le projet entend répondre et l'analyse des modes d'action qu'il inaugure doit permettre d'enrichir et/ou d'amender les problématiques théoriques soulevées par l'action publique urbaine<sup>2</sup>.

Dans cette première partie, nous nous pencherons sur les discours produits autour des pratiques du projet par des professionnels mais aussi des observateurs. Il ne s'agit pas tant ici de dévoiler la puissance du discours du projet, d'en déceler la portée idéologique ou d'en dénoncer les faux-semblants, mais plutôt de décortiquer l'univers mental et opératoire du projet et de saisir les implications et les enjeux que ce mode d'action fait apparaître pour l'analyse des politiques urbaines. A partir de documents de prescription portant sur le projet, de récits d'expériences mais aussi d'analyses savantes et critiques de ces expériences, il s'agit de construire un idéal-type du projet permettant d'ouvrir des perspectives d'analyse nouvelles

---

<sup>1</sup> . Hall P., "Policy Paradigm, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, avril 1993.

<sup>2</sup> . Manuel Castells propose de "comprendre la théorie en analysant la pratique". Il fait sien le "parti-pris de désigner la pratique comme source de la théorie" ou de la réaffirmer en tant que telle. Les théories produites sur les politiques publiques ont souvent pour origine, il faut le rappeler, les catégories des acteurs, les problèmes auxquels ils sont confrontés et les solutions qu'ils y apportent : les contrats, les réseaux, les partenariats. Cf. *Le pouvoir de l'identité. L'ère de l'information II*, Paris, Fayard, 1999, pp. 13-14.

sur l'action publique urbaine. L'exercice comporte une part d'arbitraire et de risques, notamment celui d'organiser la confusion entre différents types de discours et de ne pas prendre assez de distance vis-à-vis d'un discours affichant une prétention à l'innovation<sup>3</sup>, mais il a l'avantage de prendre au sérieux –sans prendre au pied de la lettre- un univers de pratiques en formation sans en discréditer *a priori* la nouveauté ou la cohérence.

Deux démarches sont par conséquent associées dans cette première partie. Une première, compréhensive, qui permettra de "tirer le fil" du projet, de reconstituer les éléments de cohérence qui relient les pratiques de projet sans pour autant s'abstenir de reconnaître les tensions à l'œuvre dans l'usage de la notion de projet et entre les pratiques du projet. Cette perspective, assez proche de l'analyse logico-sémantique retenue par Jean-Pierre Boutinet dans *Psychologie des conduites à projet*<sup>4</sup>, consiste, à travers l'analyse de textes, à revenir sur l'utilisation de la notion de projet dans différents domaines (aménagement du territoire, urbanisme opérationnel, planification, avec quelques incursions dans les domaines du management et de la pédagogie). La deuxième démarche consiste à reconstruire l'objet "projet" afin d'en faire une catégorie de l'analyse. Il s'agit de retenir certaines des caractéristiques les plus saillantes des démarches de projet et de construire, à partir de cet idéal-type du projet, un questionnement sur l'action publique urbaine contemporaine<sup>5</sup>. On se situe ici dans une perspective de construction de la théorie à partir des données dans laquelle la construction des catégories générales d'analyse s'effectue dans un aller-retour entre des faits, qui inspirent la théorie et donnent forme aux catégories, et une ambition de généralisation théorique, qui ne se réduit pas à une simple restitution des faits et comporte une dimension de violence faite aux données<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> . Ce danger est notamment soulevé par J. Fontaine et P. Hassenteufel pour qui "les analystes des politiques publiques ont parfois tendance à être prisonniers des rhétoriques politiques sur l'action publique. Cette absence de distance critique conduit à valoriser la dimension du changement et ses effets, plus présumés que vérifiés", in "Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique", in Fontaine, J., Hassenteufel, P., *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, 2002, à paraître. Mais parallèlement, cette distance critique à l'égard des changements annoncés par les producteurs des politiques publiques ne justifie pas que l'on discrédite *a priori* toute velléité d'innovation dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et dans leur instrumentation. Il s'agira donc pour nous d'explorer l'imaginaire politique associé au projet, de le prendre au sérieux pour mieux en saisir les implications, sans se laisser piéger par cet imaginaire.

<sup>4</sup> . Boutinet J.-P., *Psychologie des conduites à projet*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je ?", 1993.

<sup>5</sup> . Il faut d'ailleurs ici préciser que l'idéal-type de projet a été définitivement stabilisé au terme de l'analyse des documents prescriptifs, descriptifs et analytiques relatifs au projet. Il a été affiné, enrichi au fil des épisodes de recherche de terrains. C'est d'ailleurs lors des phases d'enquête que la qualité d'idéal-type problématisable du projet s'est affirmé, que ses tensions internes se sont révélés. La rédaction des monographies a été un moment d'affinement de cet idéal-type et de précision des hypothèses. Sur l'intérêt des méthodes microscopiques comme processus d'affinement des hypothèses, voir Sawicki, F., "Les politistes et le microscope", in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000.

<sup>6</sup> . Glaser B.G., Strauss A., "La production de la théorie à partir des données", *Enquête*, 1, 1995, pp. 183-195.

Cette partie est donc constituée de deux chapitres. Le premier est consacré à l'analyse de l'émergence du projet comme catégorie de la pratique dans le domaine des politiques urbaines. Le deuxième est quant à lui dédié à l'opérationnalisation du projet comme catégorie d'analyse permettant de porter un regard neuf sur l'action publique urbaine.

## Chapitre 1

### L'émergence de la figure du projet dans les politiques urbaines en France et en Italie

Le recours à la notion de projet dans les discours et les pratiques des acteurs des politiques urbaines en France et en Italie apparaît dans les années 1970 et 1980. Ce chapitre vise à retracer succinctement la genèse de cette notion dans trois champs distincts des politiques urbaines : l'urbanisme réglementaire et opérationnel<sup>7</sup>, les politiques de requalification et de développement social de quartiers en difficulté, la planification urbaine<sup>8</sup>. Il s'agit de dégager quelques caractéristiques communes à l'ensemble de ces pratiques du projet et, à partir de là, d'échafauder un questionnement théorique sur les transformations des politiques urbaines. L'exposé des caractéristiques de ces trois "familles de projet" permettra également d'évoquer quelques éléments relatifs au contexte général des politiques urbaines et de leurs évolutions dans les deux pays.

#### **1. Le projet urbain, ou le retour du politique en urbanisme**

Dans le domaine de l'urbanisme opérationnel et réglementaire, le recours à la notion de projet apparaît dès les années 1970. Construite par des urbanistes et des architectes par opposition à la notion de plan et aux pratiques et procédures de l'urbanisme fonctionnaliste et technocratique qui ont largement présidé à la construction des villes françaises et italiennes

---

<sup>7</sup> . Ces deux activités urbanistiques sont généralement distinguées : l'urbanisme réglementaire est défini comme l'activité consistant à imposer "une discipline d'utilisation du sol à tous les constructeurs" susceptibles d'intervenir dans la ville", il consiste aussi à traduire les dispositions générales contenus dans un plan de structure "en une série d'interdictions et de permissions exprimées dans le style juridique" ; l'urbanisme opérationnel consiste pour la puissance publique à dépasser ce rôle de régulateur et peut se définir comme "l'ensemble des procédés permettant à la puissance publique d'entreprendre, à l'intérieur d'un périmètre donné, une transformation de l'espace et du cadre de vie urbain, en exécution du projet qu'elle a retenu, selon le calendrier qu'elle a fixé conformément au budget prévisionnel arrêté" (définitions tiré de Tribillon, J.-F., *L'urbanisme*, Paris, La Découverte, 1990, p. 22 et 51). Pour faciliter l'exposé et parce que ces deux activités tendent à être de plus en plus imbriquées, nous traiterons ensemble ces deux facettes de l'activité urbanistique en les rassemblant sous la notion de projet urbain.

<sup>8</sup> . La planification urbaine consiste à prévoir, représenter et planifier le développement d'une agglomération dans sa totalité. Elle articule donc des activités d'études, de prospective et de prévision socio-économiques, avec des activités de programmation des grands équipements et de désignation des grandes réserves foncières. Le degré de précision géographique et de contrainte juridique des documents de planification est souvent moindre que celui des documents d'urbanisme opérationnel et réglementaire.



durant les Trente Glorieuses, la notion au départ est relativement floue. Elle permet de dénoncer en vrac les atteintes à la ville ancienne, la non-prise en compte de ses traces, le caractère non démocratique et technocratique des procédures de l'urbanisme de plan et d'en appeler à un retour à l'art de la composition urbaine du XIX<sup>e</sup> siècle. Peu à peu la notion de projet urbain se stabilise jusqu'à inspirer la réforme du cadre législatif de l'urbanisme portée par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain en France promulgué en 2000. Autour de la notion de projet urbain, l'urbanisme est repensé comme une activité proprement politique, un processus ouvert et inscrit dans la durée, faisant intervenir une pluralité d'acteurs et de groupes, d'intérêts, de savoirs professionnels et de dynamiques de transformations urbaines.

### **1.1 Le projet urbano-populaire, une critique de l'urbanisme fonctionnaliste**

La notion de projet urbain émerge dans les années 1970 dans un contexte marqué par la critique des postulats fonctionnalistes sur lesquels a reposé l'intervention des politiques et des praticiens de l'urbanisme sur la ville durant les Trente Glorieuses. Les problèmes sociaux qui apparaissent dans les quartiers d'habitat social et les ravages provoqués par les politiques de rénovation des centres anciens provoquent la remise en cause d'un mode de conception de l'urbain qui tend à réduire la vie urbaine à des fonctions disjointes et à planifier la ville à partir d'une vision technocratique des "besoins sociaux". En France comme en Italie, les promoteurs du projet urbain déplorent les effets dévastateurs d'une alliance objective entre les tenants du courant moderniste en architecture et en urbanisme<sup>9</sup> et les pouvoirs techniques, politiques et économiques qui mettent en œuvre les politiques urbaines.

---

<sup>9</sup> . Le Mouvement Moderne en architecture et en urbanisme, notamment animé par Le Corbusier, naît après la première guerre mondiale et culmine intellectuellement au début des années 1930. En revanche, ses préceptes ne seront mis en œuvre en Europe qu'au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. Réunis au sein des Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM), les tenants de ce courant prônent l'adaptation des villes aux modes de fonctionnement de la société industrielle à travers la séparation des quatre fonctions qui constituent l'activité humaine (habiter, travailler, circuler, se récréer), une industrialisation massive de la construction de logements, l'égalisation des conditions sociales par un accès à un logis standardisé, l'éradication de la ville historique considérée comme un taudis condamnant les hommes à des conditions de vie avilissantes et, enfin, une prise en main de l'urbanisation par les pouvoirs publics. La lecture des extraits de la Charte d'Athènes, texte fondateur des CIAM rédigé par Le Corbusier, est édifiante quant à la philosophie à la fois progressiste et anti-urbaine du Mouvement moderne. La volonté de placer l'homme et son logis au centre de l'urbanisation apparaît clairement : "Les quartiers d'habitation doivent occuper désormais dans l'espace urbain les emplacements les meilleurs" (art. 23) ; "La mesure matérielle de l'homme doit servir de base à toutes les échelles qui seront en rapport avec la vie et les diverses fonctions de l'être" (art. 77). Cet humanisme est indexé à une forme de haine de la ville historique et de la rue : "Des esprits plus soucieux d'esthétisme que de solidarité, militent en faveur de la conservation de certains vieux quartiers pittoresques, sans se soucier de la misère, de la promiscuité et des maladies que ceux-ci abritent. [...] En aucun cas, le culte du pittoresque et de l'histoire ne doit primer sur la salubrité du logis" (art. 67). Enfin, la rationalisation de l'urbanisation et la priorité donnée au logement implique le renforcement du contrôle public de la construction de la ville : "L'intérêt privé sera subordonné à l'intérêt collectif" (art. 95) ; "La violence des intérêts privés provoque une rupture d'équilibre désastreuse entre la poussée

En France, c'est dans les arcanes des administrations centrales que l'urbanisme fonctionnaliste trouvera son plus puissant relais. Celles-ci favoriseront la mise en œuvre de la Charte d'Athènes à travers la politique des ZUP et la mise en place d'un puissant système de financement public du logement<sup>10</sup>. A la fin des années 1960, la prise en charge des villes par l'Etat s'accroît avec la création, en 1966, du ministère de l'Equipement, véritable ministère des villes selon son promoteur et premier titulaire Edgar Pisani, la priorité donnée à la constitution des métropoles d'équilibre par le V<sup>e</sup> Plan (1966-1969) et le vote de la Loi d'Orientation Foncière de 1967 qui institue un système de planification fonctionnaliste, basé sur la pratique du zonage<sup>11</sup>. La création du ministère de l'Equipement conforte d'autant plus les options modernistes et fonctionnalistes dans la mise en œuvre des politiques urbaines qu'elle correspond, selon Jean-Claude Thoenig, à la prise en mains des affaires de la ville par le Corps des Ingénieurs Ponts et Chaussées<sup>12</sup>. Ces derniers innoveront en élargissant le spectre de l'intervention publique de l' "habiter" au "circuler", systématisant la mise en œuvre dans les villes françaises des techniques d'écoulement des flux automobiles expérimentées notamment aux Etats-Unis. La position centrale en France de la technocratie d'Etat dans la mise en œuvre des préceptes fonctionnalistes en urbanisme<sup>13</sup> –que ce soit dans l'urbanisme des ZUP ou dans des opérations plus spéculatives telles que l'aménagement des centres directionnels dans les années 1970- renforce encore la logique homogénéisante des politiques urbaines de l'époque. Cette originalité française sera bien mise en avant par les recherches marxistes sur les effets spatiaux du capitalisme monopoliste d'Etat<sup>14</sup>.

---

des forces économiques d'une part, la faiblesse du contrôle administratif et l'impuissante solidarité sociale d'autre part" (art. 73) et implique "l'urgence de régler, par un moyen légal, la disposition de tout sol utile" (art. 94). Extraits retranscrits in Tribillon, J.-F., *L'urbanisme, op. cit.*, pp. 82-83.

<sup>10</sup> . Témoin de cette puissance publique, le nombre de logements livrés par an passe de 40 000 en 1948 à 320 000 en 1959. Par ailleurs, le délai de construction d'un logement passe de 3500 heures en 1950 à 1250 en 1960. Cf. sur cette période Pinson, D., *Des banlieues et des villes*, Paris, Les éditions ouvrières, 1992, p. 31 et s.

<sup>11</sup> . D'Arcy, F., Prats, Y., "Les politiques du cadre de vie", in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique*, tome 4, "Les politiques publiques", Paris, PUF, 1985, pp.261-299.

<sup>12</sup> . Thoenig, J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris, L'harmattan, 1987. A l'origine, les Ingénieurs des Ponts et Chaussées (IPC) constituent essentiellement un corps rural. Ils ont, jusque-là, éprouvé leur savoir faire routier uniquement dans les campagnes. Avec la création du Ministère de l'Equipement, les IPC vont prendre en main la politique nationale d'aménagement urbain. Jusqu'ici, leur espace d'action était celui de la commune. Désormais, ils exercent à l'échelle nationale pour le compte de l'Etat. L'urbanisation accélérée constitue "un moyen privilégié du passage vers une société hautement industrialisée" (p. 120) qui est le grand projet gaullien du moment.

<sup>13</sup> . Cette puissance de la bureaucratie technique d'Etat est encore renforcée par la faiblesse, jusque dans les années 1970, des administrations municipales, y compris dans les grandes villes. Cf. sur ce point les travaux de Joseph Fontaine, "Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville", *Politiques et management public*, 4-3, sept. 1986, pp. 27-62, et de Dominique Lorrain, *Le personnel communal dans les villes de 30 000 habitants et plus*, Paris, Fondation des villes, 1975.

<sup>14</sup> . Cf. notamment Lojkine, J., *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, Paris, PUF, 1977 ; Castells, M., Godard, F., *Monopolville. L'entreprise, l'Etat, l'urbain*, Paris, Mouton, 1974 ; Castells, M., *La question urbaine*, Paris, Maspéro, 1975. Pour une synthèse cf. Biarez, S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.

En Italie, l'impact de l'urbanisme fonctionnaliste a sans doute été atténué du fait de la carence de ce pouvoir technocratique public si présent en France. Ceci explique, par exemple, l'absence d'une politique systématique de construction de grands ensembles de logements sociaux sur tout le territoire national. Même après la seconde guerre mondiale, la part de la construction publique rapportée à la construction totale reste faible<sup>15</sup>. En 1951, l'année où la part de la construction publique est la plus importante, elle ne dépasse pas 25% de la construction totale. En réalité, l'acteur le plus important des politiques urbaines de l'après-guerre est ce qu'on appelle le "*blocco edilizio*", agrégation des intérêts des secteurs de la construction et de la propriété foncière, qui se renforcera progressivement avec l'implication dans ces secteurs des grandes sociétés financières, des intérêts industriels et des banques. Cette coalition, qui s'appuie, de plus, sur une myriade de petits propriétaires soucieux de faire fructifier leurs biens, parvient le plus souvent à mettre en échec les efforts de planification publique en recourant massivement aux dérogations, en profitant largement des retards pris dans l'élaboration et l'approbation des plans municipaux et en faisant valoir sa capacité à se substituer à une initiative publique défaillante en matière de construction. Les carences de l'Etat en matière de construction et d'équipement ne sont compensées par les autonomies locales que dans certaines villes et régions qui bénéficient d'une stabilité politique et d'une tradition d'interventionnisme municipal<sup>16</sup>. Depuis l'après-guerre, on assiste en Italie à un processus lent d'érosion des moyens d'action des autorités locales au profit de l'Etat. La réunification, pourtant, avait instauré un Etat libéral, selon le principe institutionnel du "libéralisme garantiste"<sup>17</sup>, s'occupant de peu de choses sinon de la stabilité des institutions et laissant aux communes le soin d'organiser des services aux populations. La période fasciste puis la République vont voir s'éroder les ressources des autorités locales sans que, pour autant, un système intégré de politiques publiques territoriales de l'Etat se mette véritablement en place. La recentralisation se fait au profit d'un modèle d'Etat de type "bureaucratique-contrôleur"<sup>18</sup> qui exerce un contrôle tatillon sur les actes des communes, sans compenser cette entrave à l'autonomie communale par une grande capacité à produire des politiques urbaines.

---

<sup>15</sup> . Contre 41% en France en 1952, 38% en Allemagne fédérale et 31% en Grande-Bretagne. Par la suite, cette proportion ne cesse de diminuer pour atteindre 7% en 1962 et 3% à la fin des années 1970. Cf. Ferraresi, F., Tosi, A., "Crisi della città e politica urbana", in Graziano, L., Tarrow, S. (a cura di), *La crisi italiana*, Torino, Einaudi, 1979, pp. 559-605.

<sup>16</sup> . C'est le cas des villes et des régions gouvernées depuis l'après guerre par la gauche, le Parti communiste italien à Bologne, ou l'aile gauche de la démocratie chrétienne à Florence.

<sup>17</sup> . Ferraresi, F., Tosi, A., "Crisi della città e politica urbana", *art. cit.*, p. 570, voir aussi sur ce thème Dente, B., "Local Government Reform and Legitimacy", in Dente, B., Kjellberg, F. (eds), *The dynamics of institutional change : local government reorganization in Western democracies*, London, Sage Publications, 1988 et

<sup>18</sup> . Ferraresi F., Tosi A., *art. cit.*, p. 576.

Le saccage de certains centres historiques et l'urbanisation anarchique de périphéries dépourvues des services essentiels ne sont donc pas le fait en Italie d'une technostucture publique mais essentiellement d'intérêts privés.

Malgré ces différences, dans les années 1970, on voit émerger dans les deux pays des critiques très voisines des politiques urbaines, axées sur la remise en cause de la réduction de la vie sociale à des pratiques formatées par la société industrielle et sur la mise en accusation de la coalition formée par les intérêts spéculatifs et la technocratie d'Etat. En France, les premiers signes de la "sarcellite" sont attribués aux erreurs théoriques contenues dans les conceptions fonctionnalistes et à l'absence de prise en compte des demandes et des pratiques des habitants. La ville ne peut pas être uniquement "considérée comme un processus technique, ni comme le résultat mécanique du jeu des rapports socio-économiques"<sup>19</sup>. La volonté de rationaliser à outrance l'usage de l'espace en séparant les fonctions a conduit les épigones de Le Corbusier à négliger la composante affective et symbolique des relations de l'habitant à son espace de vie. Face à ces dérives de l'idéologie fonctionnaliste, en Italie, certaines communes de la région de l'Emilie-Romagne contrôlée par le PCI, et en premier lieu Bologne, vont entamer des politiques de lutte contre la spéculation immobilière et de revalorisation de la ville ancienne, de sa composition sociale et de ses typologies architecturales et urbaines. La démarche de projet prend forme, basée sur "une pensée de la relation"<sup>20</sup>, relations entre nouvelles constructions et ville existante, relations entre concepteurs et usagers de la ville, relations entre différentes échelles de la ville.

### **1.2La "leçon de Bologne"**

A bien des égards, l'expérience urbanistique de Bologne dans les années 1970 préfigure l'affirmation d'un urbanisme de projet dans les deux décennies suivantes<sup>21</sup>. L'expérience bolognaise est la première mise en œuvre pratique de la notion de "*recupero*" développée par certains théoriciens italiens de l'urbanisme. Selon cette notion, le processus de planification doit "tenir compte de la ville existante dans sa globalité (tant du point de vue de ses échelles que de ses tissus, urbain et social) ainsi que de l'opinion de ses habitants"<sup>22</sup>. Ici, la

---

<sup>19</sup> . Rey, J., "Une nouvelle manière de faire la ville ?", in Toussaint, J.-Y., Zimmermann, M. (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont, Mardaga, 1998, p. 42.

<sup>20</sup> . Ingallina, P., *Le projet urbain*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je ?", 2001, p. 8.

<sup>21</sup> . Sur l'expérience bolognaise, cf. Cervellati, P. L., Scannavini, R., de Angelis, C., *La nouvelle culture urbaine. Bologne face à son patrimoine*, Paris, Seuil, 1981, et Althabe, G., Legé, B., Sélim, M., *Urbanisation et réhabilitation symbolique. Ivry, Bologne, Amiens*, Paris, Anthropos, 1984.

<sup>22</sup> . Ingallina P., *Le projet urbain, op. cit.*, p. 75. Sur la notion de "*recupero*", voir la thèse du même auteur, *Les politiques de réhabilitation et de reconquête des milieux intra-urbains. Le "recupero" en Italie, la réhabilitation en France*, thèse de doctorat en urbanisme, Paris I, 1993.

ville ancienne n'est plus vue comme un cloaque dont il faut faire table rase mais comme un "ensemble, un 'système relationnel' "<sup>23</sup>, une cristallisation historique de pratiques, vecteurs d'identité et de sociabilité. L'effort de planification urbaine ne doit plus porter sur les espaces vierges périphériques mais sur la ville déjà là, dont il faut comprendre les typologies et les trames afin de les reproduire et, ainsi, de maintenir le sens de cette ville existante. Ces typologies, il faut les mettre à jour, les comprendre et les diffuser afin de constituer une véritable culture urbaine informant les choix politiques et les interventions dans la ville. La ville est aussi un ensemble de pratiques sédimentées qu'il convient de conforter à travers le maintien des classes populaires dans les centres des villes et la participation des habitants aux choix urbanistiques, à travers notamment les conseils de quartiers.

L'expérience de Bologne constitue une première politique. Jusque là, la faiblesse des politiques d'équipement et de logement dans les villes italiennes n'était pas tant due à des restrictions législatives à l'initiative locale qu'au jeu combiné de l'absence d'incitations centrales et des carences techniques et professionnelles des administrations municipales italiennes<sup>24</sup>. La commune de Bologne, contrôlée par le PCI et investie dès la fin des années 1960 par un certain nombre de jeunes intellectuels issus des milieux de l'architecture et de l'urbanisme, va se distinguer par l'exploitation maximale des instruments législatifs disponibles<sup>25</sup> et la restructuration de l'appareil administratif municipal afin d'en faire un véritable outil de conduite des politiques urbaines. La commune met ainsi en place une politique d'intervention intégrée sur la ville en démultipliant ses interventions sur les services ou encore le logement. Pour la première fois en Italie, une ville se donne les moyens de mettre en œuvre son plan d'urbanisme. Celui-ci n'est pas simplement élaboré, sa mise en œuvre est aussi gérée sur le long terme.

Dans l'expérience bolognaise, les premiers linéaments d'une démarche de projet apparaissent. Sur le plan du contenu de l'intervention sur la ville, on peut retenir la volonté de renouer avec une urbanisation intensive ménageant la ville existante, la valorisation du

---

<sup>23</sup> . *Ibid.*, p. 77.

<sup>24</sup> . Le personnel administratif des communes italiennes est en effet caractérisé par une culture de type juridique et la faiblesse de ses compétences techniques. En outre, l'absence d'une identité professionnelle commune a pendant longtemps empêché la mobilité des agents et rendu difficiles les échanges d'expérience. De ce fait, les structures administratives communales italiennes ont toujours été largement exposées à un risque de soumission aux groupes d'intérêts extérieurs et à une très forte politisation, cf. sur ce point Dente, B., "Il governo locale", in Freddi, G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, NIS, 1989.

<sup>25</sup> . Chose exceptionnelle, la commune utilise notamment l'expropriation pour la réalisation de logement prévue par la loi italienne mais jamais utilisée jusqu'alors. Cette nouveauté provoquera la révolte des petits propriétaires et une longue bataille politique –dans laquelle la Démocratie Chrétienne locale s'engage auprès des propriétaires– qui débouchera sur une révision à la baisse des ambitions de la commune. Sur ce point, cf. Ferraresi, Tosi, *op. cit.*, p. 578 et s.

patrimoine bâti et du patrimoine des pratiques, l'appréhension culturaliste et relationnelle de la ville ; sur le plan méthodologique, on peut signaler la volonté de ne pas limiter la pratique urbanistique à l'élaboration de plans et de règlements mais de l'étendre à la mise en œuvre de politiques opérationnelles (logements, équipements, espaces publics), à la gestion du plan et au suivi de sa mise en œuvre, la volonté de mettre en œuvre une approche globale, la mise en œuvre de nouvelles modalités de dialogue entre les savoirs, les professions et les secteurs administratifs et techniques et la valorisation de la participation des habitants.

### **1.3 Le courant urbano-populaire**

En France, la critique de l'urbanisme fonctionnaliste et de la coalition unissant technocratie d'Etat et intérêts capitalistes débouche également sur des pratiques innovantes en matière d'intervention sur la ville, ensemble de pratiques qui donnera naissance à la notion de projet urbain. François Tomas rappelle que "le projet urbain s'est développé comme une alternative à un urbanisme fonctionnaliste dans lequel les militants de gauche voyaient un outil au service du capital"<sup>26</sup>. Cette volonté de rompre avec l'urbanisme pratiqué par les notables locaux, les services de l'Etat et les promoteurs privés est un des leitmotivs principaux des candidats de gauche aux élections municipales de 1977<sup>27</sup>. Les années 1970 voient ainsi s'épanouir un certain nombre d'initiatives que F. Tomas a réuni sous le vocable de "courant urbano-populaire". Ces initiatives ont pour point commun de vouloir substituer à l'idéologie économiciste et fonctionnaliste une idéologie "antifonctionnaliste"<sup>28</sup> du quotidien et du cadre de vie et de mettre en place des méthodes alternatives de conception et de fabrication de la ville. Elles sont souvent directement articulées aux luttes urbaines de l'époque<sup>29</sup>. Il s'agit de substituer à un urbanisme qui "ordonne les producteurs sur le front de l'économie"<sup>30</sup>, un processus de fabrication de la ville qui favorise l'expression du rapport intime des habitants à leur cadre bâti. La concertation est donc une des notions cardinales des premières démarches de projet urbain. Le projet oppose à la démarche technocratique et synoptique de l'urbanisme fonctionnaliste une démarche délibérative et processuelle. Les ateliers d'urbanisme mis en

---

<sup>26</sup> . Tomas F., "Projets urbains et projets de ville", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°68-69, 1995, p. 140.

<sup>27</sup> . Sur cette question de l'importance des questions urbaines dans la mobilisation des militants et leaders politique de gauche en 1977, cf. Dubois, J., *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, Paris, L'Harmattan, 1997, notamment sur l'exemple de Montpellier.

<sup>28</sup> . Genestier, P., "Que vaut la notion de projet urbain ?", *L'architecture d'aujourd'hui*, n°288, sept. 1993, p. 40.

<sup>29</sup> . Ainsi, l'emblématique opération de l'Alma-Gare à Roubaix est-elle le fruit de la mobilisation d'un collectif d'habitants, de militants et de professionnels de l'aménagement pour préserver les courées, formes d'habitat populaire typiques du Nord de la France de la rénovation bulldozer. Cf. *L'Alma-Gare 1989 : à la croisée des temps*, Rapport d'évaluation anonyme sur les répercussions des luttes urbaines de l'Alma Gare à Roubaix, 1989.

<sup>30</sup> . Toussaint, J.-Y., Zimmermann, M., "Fragment d'un discours technique. L'ingénieur face aux usagers et réciproquement", in Toussaint, J.-Y., Zimmermann, M. (dir.), *op. cit.*, p. 143.

place dans le cadre de ces expériences permettent le décroisement des savoirs, la reconnaissance de la maîtrise d'usage. Ici, le processus et la méthode d'élaboration sont aussi importants que le plan d'aménagement sur lequel ils débouchent. C'est l'association des habitants à la conception, à la décision, à la formation d'un consensus qui doit garantir, à termes, l'appropriation des lieux par ces mêmes usagers. Le projet urbain n'est donc pas associé à un contenu, à une forme récurrente. Il met en branle des processus de conception collective dont l'issue forcément partiellement indéterminée. Il prend sens par rapport à des situations contingentes, toujours spécifiques.

"Le projet participe à la pensée urbaine en formation, pensée fragmentaire et non-totalisante, substituant à l'ancien urbanisme par convergence un urbanisme par émergence"<sup>31</sup>. On assiste à un véritable retournement culturaliste des conceptions théoriques de l'urbain annoncé par les travaux d'Henri Lefebvre<sup>32</sup> ou de Paul-Henri Chombart de Lauwe. Les démarches de projet urbain sont le résultat de ce rejet d' "un espace programmatique, rationalisé, bureaucratique, à la fois uniformisé et spécifié à travers une intense activité de zonage" et correspond à une aspiration à "redonner sens" aux espaces de la vie quotidienne, à renouer avec ceux-ci "une relation préférentielle faite de connivence et de symbolisation"<sup>33</sup>. Là aussi, les traits saillants de la démarche de projet apparaissent : sur le plan culturel et des contenus, on assiste à une valorisation de la ville comme sédimentation de pratiques, de relations, qui forment une trame sociale résistante aux entreprises de rationalisation du social, à une valorisation du rapport subjectif aux lieux, du génie du lieu<sup>34</sup>, on voit apparaître une forte volonté d'exalter la spécificité radicale de chacun de ces lieux ; sur le plan opérationnel, le projet est présenté comme un processus démocratique, concerté, ouvert et indéterminé, et est opposé au plan qui est, lui, dénoncé comme le vecteur d'une domination du savoir expert, de la technocratie et du capital.

#### **1.4 Le projet urbain aujourd'hui en Italie**

Aujourd'hui, on trouve des prolongements de ces démarches de projet urbano-populaire dans la nouvelle politique de régénération urbaine lancée en Italie par de nouvelles élites qui ont pénétré le ministère des Travaux Publics au début des années 1990. La libération

---

<sup>31</sup> . J. Rey, *art. cit.*, in J.-Y. Toussaint, M. Zimmermann (dir.), *op. cit.*, p. 45.

<sup>32</sup> . Dès 1967, Henri Lefebvre voit dans le programme de construction des grands ensembles une "énorme expérience négative" et prône une reconsidération de la ville et de la rue comme lieu de sociabilité et de résistance à la rationalisation du quotidien, in "Propositions", *L'Architecture d'aujourd'hui*, n°132, 1967, p. 14. Voir aussi sur ce thème *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.

<sup>33</sup> . Boutinet, J.-P., *Psychologie des conduites à projet*, *op. cit.*, pp. 72-73.

de nombreuses friches au cœur des villes et la dégradation de certains quartiers d'habitat social, tout particulièrement dans les villes du Sud, a amené la Direction Générale de la Coordination Territoriale (DICOTER) du Ministère des travaux publics à expérimenter des politiques de requalification concernant des quartiers existants<sup>35</sup>. Ces innovations ont aussi été encouragées par la mise en œuvre dans seize villes italiennes du Programme d'Initiative Communautaire *Urban*. Les exigences de la Commission Européenne en matière de partenariat, d'intégration des différentes interventions et d'implication d'une plus grande diversité de ressources et de compétences ont constitué une forte incitation à l'innovation pour les autorités locales comme pour les directions ministérielles. L'ouverture des dispositifs d'intervention à de nouveaux acteurs et intérêts a permis de dépasser les blocages qui traditionnellement caractérisaient les politiques urbaines en Italie. De manière générale, les dispositifs de construction collective des problèmes et des projets se sont avérés de bons outils de gestion des projets. Cette ouverture des dispositifs a aussi été permise par l'implication de nouveaux acteurs dans les politiques de requalification urbaine : dans certains cas, les associations du tiers-secteur ont pu être ainsi les porteuses principales des projets. Dans des villes comme Naples et Turin, des processus de projets *bottom up* ont pu être ainsi expérimentés par des chercheurs ou des associations permettant une participation directe des habitants à la définition des priorités et des contenus des projets, dans le cadre de ce qu'on appelle la "*progettazione partecipata*".

### **1.5 Le projet urbain aujourd'hui en France**

En France, les expériences du courant urbano-populaire ont fait l'objet de deux types de réappropriation. Le premier type concerne les modes d'appréhension de la ville existante et de ses traces. Il est surtout le fait des milieux de l'architecture et de l'urbanisme. Ici, ce qui est retenu du courant urbano-populaire, c'est la gestion du rapport entre la ville et le projet architectural, le retour à la composition urbaine, le dépassement de l'horizon réglementaire en

---

<sup>34</sup> . On retrouve le même esprit dans le programme "Banlieues 89" que Roland Castro lancera dans les années 1980 : c'est chaque lieu qu'il faut valoriser en tant que lieu unique et possédant, de ce fait, sa propre magie.

<sup>35</sup> . A partir de 1992, cinq types de programmes ont été adoptés : les Programmes Intégrés et les Programmes de Requalification Urbaine visant essentiellement la réhabilitation de quartiers d'habitat social ; les *Programmi di Recupero Urbano* (PRU) destinés à des zones frappées par un processus de désindustrialisation ; les Contrats de Quartier qui concernent eux aussi les quartiers d'habitat social mais comportent, au-delà des interventions physiques, des actions de requalification économique et social et mettent l'accent sur la participation ; les Programme de Requalification Urbaine et de Développement Durable du Territoire (PRUSST), enfin, qui étendent le champ d'action à des questions environnementales et concernent des zones plus vastes. A noter que ces programmes font l'objet de concours, au cours desquels les directions du Ministère des Travaux Publics sélectionnent les projets locaux sur la base du respect de critères de contenu et de méthodes. Pour une



urbanisme<sup>36</sup>. Le volet processuel et participatif des démarches de projet urbano-populaire a, lui, trouvé des prolongements du côté de la Politique de la Ville.

La première dimension, formelle, du projet urbain, a trouvé un prolongement dans le cadre des débats organisés par le Ministère de l'Équipement autour de l'atelier "Projet Urbain"<sup>37</sup> animé par Ariella Masboungi et des architectes comme Christian Devillers, Antoine Grumbach ou Bernard Huet. On retrouve dans les travaux de l'atelier le souci d'un décloisonnement des savoirs, d'un urbanisme partant d'une analyse de l'existant et prolongeant les traces de la ville et de la qualité des espaces publics. Les réflexions de cet atelier ont permis de capitaliser un certain nombre de principes opérationnels que l'on retrouve dans la mise en œuvre des projets urbains de certaines villes françaises comme Rennes, Amiens, Nantes et, depuis peu, Marseille. On peut citer parmi ces principes la nécessité d'organiser "la soudure entre les différentes composantes de la ville, la lutte contre les coupures urbaines physiques et fonctionnelles"<sup>38</sup>, la volonté d'agir prioritairement sur l'espace public comme moyen de recoudre les tissus urbains, de développer un travail interdisciplinaire, de promouvoir les partenariats public-privé comme moyen de communiquer dans la durée les intentions de la maîtrise d'ouvrage publique aux opérateurs, la nécessité de mettre en place des structures de maîtrise d'œuvre sur la longue durée afin de gérer les rapports entre le projet général et les interventions concrètes sur le temps long, l'impératif de partage des partis d'urbanisme généraux pour donner une continuité à l'intervention<sup>39</sup>, la nécessité d'innover en matière de formulation et de représentation des projets afin de permettre ce partage, etc.

Ces principes ont été, en partie, consacrés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000. Cette loi remplace le dispositif SDAU-POS<sup>40</sup> par le couple

---

présentation des politiques de régénération urbaine en Italie, cf. Laino, G., Padovani, L., "Le partenariat pour rénover l'action publique ? L'expérience italienne", *Pôle Sud*, n°12, mai 2000, pp.27-46.

<sup>36</sup> . On retrouve cette focalisation sur l'aspect formel du projet dans les écrits d'architectes et notamment l'ouvrage de P. Panerai et O. Mangin, *Projet Urbain*, Marseille, Parenthèses, 1999, mais aussi dans les réflexions issues de l'Atelier Projet Urbain du Ministère de l'Équipement, cf. infra.

<sup>37</sup> . Cet atelier, mis en place à l'initiative de Jean Frébault, directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme au début des années 1990, reflète aussi une transformation de la posture de l'État. Celui-ci, après les transformations induites par les lois de décentralisation, manifeste sa volonté de ne pas être uniquement spectateur des innovations locales en matière d'aménagement et d'urbanisme, mais aussi partenaire des réflexions et promoteur d'un système d'échanges d'expérience. Sur ce point, cf. Ingallina, *op. cit.*, p. 101 et s.

<sup>38</sup> . Masboungi, A., "Projet urbain. De la planification au dessin urbain. De l'intention aux réalisations", ronéo, non daté, non paginé.

<sup>39</sup> . "Le projet doit être porteur de rêve, d'ambition. Il doit être 'intense' pour pouvoir mobiliser, fédérer. Il se doit porter d'idées simples pour être partagé dans la durée sans être totalement dénaturé. Il est une référence pour l'action. Pensé non comme une image finie mais un processus d'action sur le tissu urbain. L'homogénéité n'est plus dogme. Une nouvelle valeur de l'hétérogénéité se révèle et s'étend au-delà du tissu urbain et de l'approche esthétique aux fonctions, aux modes de vie, à la mixité, ...", in Masboungi, *op. cit.*

<sup>40</sup> . Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme –document de planification stratégique et non opposable aux tiers à l'échelle des agglomérations- et Plan d'Occupation des Sols –document opposable au tiers, élaboré à

SCOT-PLU (Schéma de Cohérence Territoriale et Plan Local d'Urbanisme). Le précédent système était marqué par une conception rationnelle et synoptique de la planification. Les plans étaient surtout des outils de régulation du développement économique, ils se contentaient de prévoir l'ampleur et les orientations de ce développement, de fixer des normes encadrant l'initiative des acteurs privés et de programmer les investissements publics. Ce dispositif correspondait à un urbanisme d'extension, de fonctions et d'interdiction. Il avait vocation à réguler une urbanisation en tache d'huile par la fixation de normes juridiques d'usage du sol concernant des grandes zones souvent libres de construction. Avec le nouveau dispositif, on passe à un urbanisme de projet visant à promouvoir et encadrer l'intensification du développement urbain sur certains espaces stratégiques. La démarche est davantage qualitative que quantitative : il s'agit de définir autant une qualité des espaces publics, du bâti et du paysage urbain que de délimiter des zones fonctionnelles. Du coup, sa formalisation n'est plus uniquement juridique –sous la forme d'un plan-masse et d'un règlement- mais aussi sensible et évocatrice visuellement –sous la forme d'axonométries et de visions paysagères<sup>41</sup>. La loi SRU prévoit ainsi des modes de représentations diversifiées, accessibles, négociables car le projet urbain, contrairement au plan, n'est plus un produit fini, mais un processus continu d'ajustements. On entend ainsi remédier au péché de rigidité des POS qui, faute de pouvoir être adapté à l'évolution des conditions de leur mise en œuvre, était mis en révision dès leur adoption. Les PLU sont davantage le fruit d'un consensus provisoire et toujours amendable autour de partis généraux d'urbanisme qui peuvent ensuite être mis en œuvre de manière variable. Le PLU procure donc *a priori* beaucoup moins de sécurité juridique mais, en compensation, il constitue un cadre propice à la mise en œuvre d'un urbanisme conçu comme gestion de processus, un urbanisme qui ne se limite plus à la fixation des règles d'utilisation des sols mais qui comporte aussi –et surtout- des moments de débats, de négociation, de construction d'une vision partagée entre une pluralité d'acteurs et d'intérêts. Un urbanisme plus politique, serait-on tenté de dire. Il s'agit de reconnaître le caractère vivant et imprévisible de la ville sans renoncer à la volonté de la gouverner, mais ici gouverner l'évolution de la ville ne se résume pas à la détermination de l'usage des sols, mais aussi à la gestion du processus de construction et de mise en œuvre du projet.

---

l'échelle communale, fixant par zones l'affectation des sols et prescrivant des règles d'urbanisation et de construction-, dispositif hérité de la Loi d'Orientation Foncière de 1967.

<sup>41</sup> . "Il s'agit de passer d'un travail en 'nappe', c'est-à-dire précis sur la totalité du périmètre concerné à des polarisations sur des points (ou morceaux de ville) situés dans un périmètre large, focalisant sur ce qui paraît souhaitable ou réaliste d'aménager en priorité et souple sur ce qui révèle d'un avenir plus lointains. Cela signifie

Le retour sur la genèse du projet urbain permet de tracer les premiers contours de l'idéal-type du projet. Sur le plan des méthodes de construction de la ville et des méthodes d'action, le projet urbain se caractérise par :

- l'affiliation à une idéologie anti-fonctionnaliste, l'appréhension du territoire comme un territoire de pratiques sociales davantage que comme le support neutre de fonctions,
- la critique des savoirs sectoriels et professionnels et de leur cloisonnement,
- la volonté de dépasser les modes rigides de codification des objectifs politiques en matière d'urbanisme, de ne pas soumettre le projet à la procédure, de ne pas le figer et le rendre abscons par la codification juridique<sup>42</sup>, associée à une critique sévère du droit
- la construction participative et délibérative des partis d'aménagement,
- la conception de la construction de la ville comme un processus long, inscrit dans le temps et ne se limitant pas au moment de l'élaboration du plan,
- le souci de la gestion,

Et sur le plan des contenus également :

- poursuivre les traces de la ville plutôt que les nier, réhabiliter plutôt que rénover,
- pratiquer un urbanisme de substitution intensif plutôt qu'un urbanisme d'extension,
- rompre avec le principe de l'autonomie en concentrant l'effort sur l'espace public<sup>43</sup>.

---

l'abandon d'une vision totale (correspondant à une conception de la ville finie encore très prégnante), et le renoncement à un plan de masse précis couvrant tout le territoire concerné", *in Masboungi, op. cit.*

<sup>42</sup> . Les promoteurs du projet urbain se livrent souvent à une critique acerbe du droit de l'urbanisme. Pour Christian Devillers, architecte urbaniste et animateur de l'Atelier Projet Urbain, "le projet n'est pas une procédure mais une démarche" inspirée par une critique en règle de l'urbanisme réglementaire et du plan réglementaire d'affectation des sols et de leur incapacité à produire de la forme urbaine, *in Le projet urbain*, Paris, Editions du Pavillon de l'Arsenal, 1996, p. 12. Cette critique est celle de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 et de la procédure des SDAU et des POS qu'elle institue. La LOF, indique C. Devillers, "répondait à la croissance urbaine et à la modernisation de la France, mais elle n'était pas fondée sur une pensée spatiale. [...] Ce qui fonde le droit de l'urbanisme, qui limite la propriété juridique, c'est ce qu'on appelle la garantie juridique. [...] Elle impose qu'un règlement urbain se limite obligatoirement à ce qui peut s'écrire en droit. Or ce qui peut s'écrire en droit ne peut pas représenter l'espace réel. En effet, le texte représente mal l'espace et le droit s'accommode mal de la complexité et de la polysémie des lieux. Le juridique évacue donc le spatial" (*Ibid.*, p. 20-21). L'auteur renouvelle plus loin sa charge contre l'urbanisme réglementaire : "Les règlements de POS ou de PAZ [Plan d'Aménagement de Zone, outil graphique réglementaire de la ZAC, *ndlr*] évacuent l'espace concret, limitent la règle à quelques notions juridiques et produisent du vide plutôt que du rapport. Si l'on avait fait Venise avec un POS, ce serait une banlieue pavillonnaire" (*ibid.*, p. 44).

<sup>43</sup> . L'exemple ici ayant été donné par Barcelone qui, sans grands moyens, a réussi la régénération de son centre-ville à partir d'un soin porté aux espaces publics, conçus non plus comme résidus où se juxtaposeraient les fonctions mais comme des espaces mixtes où elles cohabitent.

## **2. Le projet dans les politiques de requalification urbaine et de développement social**

Alors que dans le projet urbain, les ressources locales à valoriser dans le processus de projet sont essentiellement des ressources physiques, les traces et typologies héritées de la ville existante, dans les politiques de requalification urbaine et de développement social, ces ressources sont également des ressources organisationnelles, relationnelles, cognitives voire identitaires. Dans ces politiques, les interactions et itérations qui émaillent le processus de projet servent bien à affiner les objectifs, à articuler les échelles, les différentes phases de l'action, mais elles servent aussi à construire des réseaux d'acteurs pérennes et les conditions d'une capacité d'action collective durable. En outre, ces démarches réintroduisent la question de la place du leadership politique dans les processus de projet.

### **2.1 Le projet dans la Politique de la Ville française**

En France, le projet va connaître une première forme d'institutionnalisation à travers la Politique de la Ville, dispositif d'action élaboré par l'Etat pour porter remède aux situations de dégradation sociale et physique qui touchent certains quartiers urbains, et tout particulièrement les grands ensembles d'habitat social produits de l'urbanisme fonctionnaliste des années 1960 et 1970<sup>44</sup>. La Politique de la Ville a connu plusieurs phases. On peut situer son démarrage en 1977 avec la mise en place des conventions Habitat et Vie Sociale (HVS) qui lancent les premières réhabilitations immobilières des grands ensembles. Elle connaît par la suite une succession de relances : en 1982, un programme de Développement social des quartiers (DSQ) étend et systématise l'intervention publique en mettant davantage l'accent sur l'approche sociale ; en 1988, la création de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) concrétise la volonté de l'Etat de s'investir plus directement au vu de l'insuffisance des résultats ; la mise en place des contrats de ville, en 1993, marque un certain retour à la contractualisation mais en 1996 l'Etat reprend l'initiative avec le Pacte de relance pour la ville du gouvernement Juppé.

Cependant, ces atermoiements correspondent davantage à des effets d'annonce qu'à une réelle transformation des objectifs et des méthodes. Sur le terrain, on peut observer, en effet, une grande continuité méthodologique de la Politique de la Ville. Celle-ci est principalement mise en œuvre à travers des projets, programmes d'action ponctuels structurés autour d'objectifs concrets, produits de la mobilisation d'acteurs locaux -élus et fonctionnaires

locaux, représentants d'administrations déconcentrées de l'Etat, responsables associatifs, etc.- réunis dans des réseaux de coopération, coordonnés par des chefs de projet. Le projet "Politique de la Ville" de la ville prolonge et approfondit certains des principes d'action du projet urbano-populaire.

### 2.1.1 Territorialisation et mobilisation des ressources et acteurs locaux

Le premier principe d'action du projet "Politique de la Ville" est la territorialisation. Un *mode territorialisé d'appréhension des problèmes et de construction des politiques* doit permettre de rompre avec le découpage sectoriel et technique du réel auquel procèdent généralement les administrations dans leur action. L'action publique dans les quartiers doit prendre en compte l'ensemble des dimensions de la souffrance de leurs habitants. Dans un des textes fondateurs de la Politique de la ville, Hubert Dubedout pose le principe de la substitution d'une gestion par territoire à une gestion par fonction<sup>45</sup>. La Politique de la Ville affiche une volonté d'approche globale. "Avec l'approche globale, apparaît une logique de projet qui résulte d'un recoupement horizontal des problèmes propre à susciter des initiatives locales. Le territoire relie concrètement ce que la sectorisation sépare abstraitement. Il devient sujet de l'action et non plus l'objet de celle-ci. De ce changement dans la science de l'action, la Politique de la Ville s'est d'abord faite la figure emblématique"<sup>46</sup>. Si sa conclusion est particulièrement optimiste au regard des résultats concrètement obtenus, cette citation a le mérite de montrer comment le projet dans la Politique de la Ville est assimilé au dépassement des divisions fonctionnelles et sectorielles qui marquaient les politiques urbaines jusqu'alors.

Le projet est également indexé à un *impératif de mobilisation des ressources locales* dans l'action. La mission Dubedout<sup>47</sup>, qui pose les principes fondateurs de la Politique de la Ville, s'inscrit dans l'état d'esprit qui entoure les lois de décentralisation et la préparation du

---

<sup>44</sup> . Pour une bonne synthèse sur la Politique de la Ville, cf. Chaline, C., *Les politiques de la ville*, Paris, PUF, "Que sais-je ?", 1997.

<sup>45</sup> . Dubedout, H., *Ensemble refaire la ville*, Paris, La documentation française, 1983. Pour le maire de Grenoble à l'époque, ce principe de territorialisation donne naturellement un rôle central aux élus locaux dans le dispositif : "c'est aux élus locaux que revient la charge d'établir la coopération nécessaire des intervenants, [...] si l'on ne veut pas que les efforts pour atteindre à une plus grande globalité des projets, pour favoriser l'interaction des mesures [...] ne se heurtent à une organisation fonctionnelle et non territoriale de ceux-ci".

<sup>46</sup> . Donzelot, J., Estèbe, Ph., *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994, pp. 22-23.

<sup>47</sup> . Le choix d'Hubert Dubedout par Pierre Mauroy pour présider la commission chargée de poser les linéaments d'une politique en direction des quartiers d'habitat social est riche d'enseignement. Avant d'être élu maire de Grenoble en 1965, il a été d'abord un animateur des Groupes d'Action Municipale dans cette même ville et a été partie prenante de démarches de projets urbains participatives que l'on peut assimiler au courant urbano-populaire.

IX<sup>e</sup> Plan<sup>48</sup> : l'idée qui s'en dégage est que la planification et les politiques urbaines ont pêché par incapacité à mobiliser les ressources présentes dans ces quartiers. Les réponses aux problèmes des quartiers d'habitat social doivent être conçues en termes de développement social, de valorisation des ressources locales notamment en termes de sociabilité et de liens de solidarité.

L'approche territorialisée et la démarche de projet doivent permettre idéalement d'opérer *un décloisonnement des savoirs sectoriels*, de *valoriser l'expérience de l'acteur de terrain* –habitant ou acteur politico-administratif- et au final de "produire une intelligence commune des problèmes, de prendre en compte les interactions existantes entre des domaines qu'a totalement séparés une approche sectorielle livrée à sa seule logique"<sup>49</sup>. Le projet est, dans la Politique de la Ville, forcément spécifique à un lieu. Il est le fruit de l'initiative des acteurs de terrain, dont l'expérience est valorisée face à l'expertise des centres décisionnaires conçus comme des agents de rationalisation et de banalisation des territoires. Au total, c'est un mode de construction interactionniste, contextuel et incrémental des problèmes et des solutions qui est valorisé. On en attend une meilleure adaptation des objectifs et dispositifs d'action aux situations locales et une meilleure appropriation des objectifs par les acteurs de terrains et les habitants.

A travers la démarche de projet dans la Politique de la Ville, c'est toute une critique des rapports au pouvoir qui est, au moins dans les discours, esquissée. Le lien social ne doit plus se produire dans un rapport uniforme à l'autorité et à la loi, mais dans des processus de mobilisation et d'action collective et d'implication des individus et des groupes dans des projets. De même, la Politique de la Ville comporte une critique des logiques classiques de l'Etat-Providence, axées principalement sur l'allocation et l'assistance. Un système universel de redistribution ne peut à lui seul assurer l'intégration de classes de plus en plus nombreuses d'exclus dans la société. Cette intégration doit être le résultat d'une implication dans des

---

<sup>48</sup> . Commissariat au Plan, *Préparation du IX<sup>e</sup> Plan*, Rapport du Groupe de Travail "Développement Urbain", Paris, La Documentation Française, 1983. Ce document évoque de manière assez radicale la nécessité de restaurer une "communauté locale" (p. 30) dont les composantes seraient solidarités par un "projet mobilisateur" (p. 32) pour sortir d'une gestion purement sectorielle des territoires. "L'autonomie locale" y est jugée "nécessaire pour une gestion globale" (p. 34). L'ambition est bien de recréer les conditions d'une inscription territoriale tant des pratiques des habitants que de celles des acteurs des politiques publiques : "il s'agit de modifier l'héritage d'une longue tradition centralisée (dans laquelle l'intérêt public était l'affaire de l'Etat et non du pouvoir local) et l'héritage d'une éducation qui nous a convaincus que la banalisation qui rend la spécialisation plus facile, était la seule stratégie de progrès économique et social. Pour que, peu à peu, la société française s'organise dans un meilleur équilibre entre les optimums sectoriels et les optimums territoriaux, il faut donc promouvoir dans tous les secteurs de l'administration publique, de la vie sociale et de l'organisation économique, une sensibilisation à l'intérêt culturel, social et économique de la restauration de la territorialité" (p. 38).

<sup>49</sup> . Donzelot, Estèbe, *op. cit.*, p. 22.

dispositifs d'action collective. La responsabilisation et l'implication de l'individu dans son quartier, dans sa communauté deviennent ainsi des appoints essentiels des logiques d'intégration par la prestation universelle<sup>50</sup>. La figure centrale de la Politique de la Ville, le chef de projet, est l'agent public qui accompagne plus qu'il ne dirige ces processus d'implication et de responsabilisation. Il anime, invite à l'action plus qu'il n'impose. Il n'est pas un agent pourvu de pouvoirs sur les administrations sectorielles et sur les associations et ne peut jouer que sur la mobilisation, la persuasion autour de la construction collective d'un projet<sup>51</sup>. La position spécifique du chef de projet est intéressante car elle donne à voir une des constantes de l'idéal-type du projet. Dans un contexte de rationalité limitée, l'acteur public n'a pas vocation à imposer des orientations d'action. Son activité consiste davantage à fournir un cadre d'action collective et à accompagner des processus interactifs de construction des problèmes et des solutions.

#### 2.1.2 Le projet comme vecteur de constitution d'un acteur collectif

L'implication des acteurs locaux dans le projet doit être à la fois le résultat et l'origine de la constitution du territoire en acteur politique. La démarche de projet vise à faire émerger un acteur collectif au fil des interactions qui scandent la définition et la mise en œuvre de l'action. Le territoire –le quartier en l'occurrence- n'est plus réceptacle inerte de programmes sectoriels mais devient sujet de l'action. *La démarche de projet vise donc à construire des réseaux d'acteurs mais aussi un sujet politique et une identité collective.* Cette identité et ce sujet politique sont les produits de la démultiplication des liens sociaux dans les interactions qui jalonnent la définition et la mise en œuvre des projets. La phase du diagnostic est un moment essentiel du projet car elle est l'occasion de la construction de liens entre les acteurs,

---

<sup>50</sup> . Jean-Pierre Boutinet précise ce lien entre tendances à l'individualisation et impératif d'implication : "Le sujet individuel, pendant longtemps considéré comme assujéti à l'ordre dominant, devient dans notre environnement actuel, avec toute l'ambiguïté que cela représente, un acteur doué d'intentions ; l'acteur avec sa capacité d'initiative et son potentiel de décision entend ainsi se substituer à l'assisté, figure-tabou et pourtant bien réelle que l'on cherche désormais à occulter sans toutefois pouvoir l'effacer", in *Psychologie des conduites à projet*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>51</sup> . A travers, la démarche de projet dans la Politique de la Ville, l'Etat ne "fait plus la société à partir d'une vision du progrès et de l'histoire dont il aurait le monopole. Le sens de l'histoire est désormais davantage considéré comme le fruit de l'interaction des stratégies individuelles. Les individus fondent et pérennisent la société par la prise en main de leur stratégie à travers leurs projets respectifs. La logique de projet [est] appelée de plus en plus à constituer la forme basique du lien social", in Donzelot, Estèbe, *op. cit.*, p. 76. On peut à nouveau émettre des réserves sur le prophétisme d'une telle affirmation, mais on retiendra néanmoins, cette idée de la construction des liens sociaux, d'un système d'intégration par l'implication dans les processus qui est au fondement des logiques de projets. Pour une lecture plus équilibrée de la Politique de la Ville, de sa contribution à la transformation de l'action publique urbaine et pour une analyse fine du rôle de chef de projet, cf. Maillard, J. de, "Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°88, 2000, pp. 7-17.

elle est le "support de l'apprentissage de la coopération entre les acteurs"<sup>52</sup>. Selon la doctrine de la Politique de la Ville, la phase diagnostic des projets est autant un moment d'approfondissement de la compréhension des problèmes qu'un moyen de construire les coalitions d'acteurs. On atteint là une des dimensions essentielles de la démarche de projet dans laquelle construction des stratégies d'action et construction des coalitions d'action sont deux dimensions indissociables de l'action publique urbaine par projet.

Le bilan que l'on peut établir de la mise en œuvre de la Politique de la Ville en France amène à douter de l'effectivité de l'application de tous ces principes. D'abord, il semble que le décloisonnement des savoirs et les processus de construction collective des problèmes aient avant tout concerné les relations entre secteurs administratifs. Avec les habitants et les associations, en revanche, une logique de guichet s'est peu à peu reconstituée. Les objectifs imposés par les administrations sont peu négociables, les diagnostics de situations sont souvent établis par les administrations avec l'aide d'experts. Les politiques sociales mises en place dans le cadre de la Politique de la Ville ont rarement été intégrées dans une stratégie globale. Leur prise en charge par les services de l'Etat a parfois généré une certaine extra-territorialité des quartiers pris en charge par la politique de la ville et un désengagement plus ou moins flagrant des collectivités locales. A bien des égards, les quartiers en "Contrats de ville" constituent des îlots au sein desquels les administrations déconcentrées de l'Etat ont encore, par défaut d'implications des collectivités locales, les coudées franches.

Dans de nombreuses villes, faute d'un cadrage politique global, la logique de projet s'est routinisée, transformée en simple procédure de distribution des ressources publiques et a engendré une fragmentation de l'action publique urbaine<sup>53</sup>. Dans leur conversion à la démarche de projet, les acteurs de la Politique de la Ville ont souvent cédé à une certaine idéologie du terrain et de la proximité, à une focalisation sur l'échelle du quartier, négligeant d'agir sur les causes des déséquilibres territoriaux, autrement dit d'agir à l'échelle de la ville ou de l'agglomération tout entière<sup>54</sup>. Sur certains territoires, la Politique de la ville s'est ainsi dissoute dans une myriade de dispositifs et d'initiatives le plus souvent déconnectés les uns des autres, notamment dans les cas où les élus locaux se sentaient dispensés d'opérer cette connexion du fait de la présence tutélaire de l'Etat. La question de la responsabilité des élus,

---

<sup>52</sup> . Bonetti, M., Conan, M., Allen, B., *Développement social urbain. Stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 25.

<sup>53</sup> . Bachelet, F., Rangeon, F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *Politiques et management public*, vol.14-3, sept. 1996.

<sup>54</sup> . Genestier, P., "La banlieue au risque de la métropolisation. La politique de la ville en question", *Le Débat*, mai 1994.



de la place du leadership politique dans les dynamiques de projet s'est ainsi peu à peu posée aux acteurs de la Politique de la Ville. On touche là encore à une des tensions centrales à l'œuvre dans les démarches de projet entre, d'une part, la nécessité de laisser se mettre en place des processus d'action collective décentralisés et interactionnistes relativement indéterminés dans leurs résultats, et, d'autre part, d'intégrer ces processus dans une vision d'ensemble, d'articuler les réseaux d'acteurs.

### 2.1.3 Le projet et la question de la direction politique

L'évolution des dispositifs de la Politique de la Ville a tendu, bon an mal an et malgré l'annonce régulière du "retour de l'Etat", à valoriser le rôle des élus locaux dans la démarche de projet et à favoriser l'émergence d'une capacité politique de guidage stratégique de l'ensemble des projets qui composent la Politique de la Ville. Déjà, la procédure des Contrats de ville<sup>55</sup> entendait favoriser la responsabilisation des élus locaux dans la Politique de la Ville. De manière plus étonnante, une procédure comme celle des Grands Projets Urbains (GPU)<sup>56</sup>, censée au départ signer un retour de l'Etat dans la Politique de la Ville, a été récemment révisée pour, là encore, responsabiliser les élus<sup>57</sup>. Là aussi, il s'agit d'échapper à une focalisation des acteurs sur leur projet et d'inscrire leurs interventions dans une vision globale. Dans son bilan des GPU, la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) indique que "l'enjeu central de la formalisation et de la lisibilité du projet (contenus et/ou dispositif d'action) est bien le partage, c'est-à-dire la construction par les acteurs d'une référence commune qui détermine leurs actions"<sup>58</sup> mais cette référence doit être rendue publique et portée par une figure externe au cercle des opérateurs techniques, par un élu. Les projets qui composent la

---

<sup>55</sup> . Systématisé à partir de 1993, "le contrat de ville est un programme élaboré conjointement par des collectivités territoriales et l'Etat. Il s'efforce de mettre en cohérence et en synergie, un ensemble d'action destinées à remédier aux difficultés éprouvées par les populations de un ou plusieurs quartiers, afin de réintégrer ces territoires et leurs habitants dans le fonctionnement normal d'une agglomération" (*in* Chaline, C., *Les politiques de la ville, op. cit.*, p. 50). Il s'agit de pallier l'éparpillement des initiatives en favorisant l'émergence d'une politique urbaine globale dans laquelle les dispositifs en direction des quartiers en difficulté viendront prendre place. Le Contrat de ville devient l'unique cadre contractuel pour la Politique de la Ville.

<sup>56</sup> . Décidé en 1994, le dispositif des GPU visait à concentrer les moyens financiers de l'Etat sur des opérations de restructuration physique de morceaux de ville qui, outre les handicaps sociaux, étaient caractérisés par des dysfonctionnements physiques liées à des erreurs initiales de conception des grands ensembles ou à la présence de friches. Douze grands projets urbains ont ainsi été lancés sur le territoire métropolitain.

<sup>57</sup> . "La question de la capacité de la démarche GPU, voire de tout dispositif mis en place par l'Etat, de faire émerger un projet de territoire lorsqu'il n'y a pas de projet communal formulé intégrant le territoire du GPU, est essentielle et se pose particulièrement sur certains sites. Elle est essentielle car, en l'absence de projet, la commune a tendance à programmer les opérations qui sont subventionnables par l'Etat, l'Etat lui-même contribuant à renforcer, par ses procédures et en l'absence de stratégie, la logique de guichet", *in* Délégation Interministérielle à la Ville, *Les GPU dans la politique de la ville. Bilan-Evaluation*, Paris, DIV, janvier 1998, p. 4.

<sup>58</sup> . *Ibid.*, p. 8.

Politique de la Ville doivent être intégrés dans une intention stratégique plus globale, par un méta-projet politique. C'est dans cette optique que l'Etat a substitué la procédure des Grands Projets de Villes à celle des GPU. Dans le cadre de cette nouvelle démarche, les élus locaux, et au premier titre les maires, sont les porteurs principaux du projet. De plus, les périmètres des GPV ne sont plus définis par l'Etat sur la base de critères objectifs, mais ce sont les maires qui doivent faire acte de candidature. Le Grand Projet de Ville est avant tout un projet politique qui doit nourrir un sentiment d'appartenance à l'ensemble urbain : il s'agit de "renforcer le sentiment d'appartenance à la collectivité, qui conditionne le pacte républicain"<sup>59</sup>. De plus, la procédure GPV institue l'échelle intercommunale comme échelle pertinente d'élaboration et de mise en œuvre de ce projet global<sup>60</sup>.

La phase actuelle de "révision" de la Politique de la Ville autour des GPV et des dispositifs de renouvellement urbain est intéressante car l'accent y est mis sur l'importance d'une direction politique locale du projet. Il ne s'agit pas de revenir sur le caractère interactionniste et incrémental des dispositifs de projet<sup>61</sup> mais d'insister sur le travail politique qui donne du sens aux interactions de projet, qui articule les différents réseaux de projet, procure aux acteurs une identité commune. Dès lors, "l'organisation projet" doit plus clairement distinguer ce qui relève de la conduite opérationnelle *des* projets et ce qui relève de la direction politique *du* projet. Autrement dit, le projet doit aussi apparaître comme une "vision" politique qui intègre des processus ; la fonction de "portage politique" du projet doit être valorisée<sup>62</sup>. Le projet est une démarche fondamentalement plurielle, interactive et

---

<sup>59</sup> . Délégation Interministérielle à la Ville, 2000-2006. *Une nouvelle ambition pour la politique de la ville*, Paris, DIV, 2000.

<sup>60</sup> . Pour la Déléguée Interministérielle à la Ville, la réussite des GPV suppose de réunir un certain nombre de conditions : "une volonté politique très ferme de la part des élus locaux [...] L'Etat ne peut pas se substituer à eux" ; "une volonté politique à l'échelle de l'agglomération, car le meilleur projet au plan local dépend, pour sa réussite, d'équipement structurants [...] à l'échelle de l'agglomération, voire du département ou de la région" ; "intégrer dans un projet global toutes les composantes de la vie sociale et urbaine [...] Car elles sont au moins aussi importantes que les questions d'habitat ou d'urbanisme. [...] En fait, il s'agit de faire converger l'ensemble des politiques publiques au service d'un projet de vie en société à l'occasion d'un investissement lourd sur l'urbain qui servira de levier à la mobilisation", in Brévan, C., "Cinq conditions pour réussir les GPV", Délégation Interministérielle à la Ville, *Les Grands Projets de Ville*, Paris, DIV, décembre 1999.

<sup>61</sup> . On insiste ainsi dans les documents de la DIV sur le caractère participatif des dispositifs de projet : "les modes d'implication des habitants dans le GPV permettront d'une part de conforter le sentiment d'appartenance à la collectivité, condition nécessaire à la citoyenneté et ,d'autre part, d'adapter les logiques, les fonctionnements et les organisations des institutions publiques" ; et sur le caractère incrémental des modes de construction des choix : "un dispositif permanent de suivi du projet associant les habitants permettra d'adapter, d'infléchir, d'enrichir le projet tout au long de son élaboration et de sa mise en œuvre", in Délégation Interministérielle à la Ville, *Le GPV de A à Z*, Paris, DIV, 2000.

<sup>62</sup> . Délégation Interministérielle à la Ville, Rencontres de Vaulx-en-Velin, "Renouveler nos villes pour mieux vivre ensemble", 9 et 10 décembre 1999, Paris, DIV, 2000. Pour faire émerger clairement cette fonction de management politique du projet, les intervenants proposent de distinguer, d'une part, le niveau de la maîtrise d'ouvrage politique et stratégique du projet, le maire ou mieux le président de la structure intercommunale, garant des objectifs de moyen et long terme, garant de la participation des acteurs institutionnels, et, d'autre part,

participative mais ces interactions doivent pouvoir puiser leur sens dans un discours politique intégrateur. Les dernières productions de la DIV en appellent à la nécessité absolue d'un management du projet par les élus locaux. Alors que jusque-là, la démarche de projet restait marquée à des préceptes de coordination inter-sectorielle et était essentiellement définie comme outil de gestion des processus, on voit ici plus clairement émerger une autre dimension : le projet est aussi une vision d'ensemble stratégique qui permet d'intégrer une pluralité de processus épars. Sous cet aspect, le projet relève donc de la responsabilité politique de l'élu, il met à l'épreuve sa capacité à intégrer des processus d'action collective sur un territoire.

## **2.2 Le projet dans les politiques de requalification urbaine et de développement local en Italie**

En Italie, il n'existe pas de dispositif national comparable à la Politique de la Ville française, ce qui s'explique sans doute par l'absence d'un problème socio-territorial généralisé comparable à la crise des grands ensembles d'habitat social français. Cependant, on peut repérer dans certaines politiques territoriales italiennes certains traits typiques de la démarche de projet telle qu'elle est pratiquée dans le cadre de la Politique de la Ville.

### **2.2.1 Démarche de projet et nouvelles pratiques trans-sectorielles**

D'abord, la pratique de *l'intersectorialité, de la négociation et de la contractualisation* a fait son apparition dans les politiques urbaines italiennes ces dix dernières années. La fabrique des politiques publiques italiennes est historiquement marquée par une très forte sectorialisation débouchant sur des impasses décisionnelles bloquant, notamment, l'avancée des grands projets d'infrastructures. Dans la seconde moitié des années 1980, de nouveaux instruments tels que *l'accord de programme* ou la *conférence de services* sont institués afin de remédier à ces situations de blocage<sup>63</sup>. Il s'agit de formes de coopération inter-sectorielle institutionnalisées qui, sur des objets ponctuels ou des opérations complexes, permettent d'opérer une médiation rapide entre une pluralité d'intérêts publics afin d'accélérer les processus de décision et de mise en œuvre. Il s'agit d'articuler, sur un projet concret (Coupe du Monde de Football en 1990, Jubilé en 2000), les interventions des différents segments

---

le niveau de la maîtrise d'œuvre, de l'opérateur qui gère l'élaboration et la négociation des objectifs intermédiaires.

<sup>63</sup> . Bobbio, L., "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, n°58, aprile 2000 ; Salone, C., "Logiche reticolari e politiche territoriali", *Urbanistica Informazioni*, n°166, 1999.

sectoriels, de fixer des échéances et de rappeler chacune des parties prenantes à ses engagements<sup>64</sup>.

L'application du Programme d'Initiative Communautaire *Urban* dans les villes italiennes va aussi avoir pour effet de développer la pratique de l'intersectorialité. Pour sa mise en œuvre, certaines communes vont constituer des structures *ad hoc*, dirigées par un chef de projet investi d'une délégation politique expresse et ayant la possibilité de mobiliser et de rappeler à l'ordre la pluralité des administrations sectorielles de la commune. Ces structures ont parfois été explicitement mises en place afin de s'attaquer aux bastions technico-sectoriels des administrations communales et pour insuffler une pratique de l'intersectorialité<sup>65</sup>. S'inspirant des prescriptions européennes en matière d'action intégrée, le Ministère des travaux publics met en place en 1998 une procédure de financement de projets intégrés impliquant l'intervention d'une pluralité de secteurs administratifs : les *contrats de quartier*. Là encore, il s'agit de garantir la faisabilité des interventions dans les quartiers dégradés par une construction négociée et incrémentale des objectifs de l'intervention impliquant les différentes administrations concernées ainsi que les habitants.

Ces innovations permettent de dépasser certains des blocages classiques de l'action administrative en Italie. On l'a vu, l'intervention publique sur les villes a été très souvent entravée par la résistance d'intérêts sociaux divers. Face à ces résistances, le réflexe de la puissance publique consistait le plus souvent à renforcer les ambitions du plan à et à encadrer plus strictement les transformations urbaines. Cette réaction débouchait, le plus souvent, sur une totale inanité des documents d'urbanisme et, dans bien des cas, à leur contournement dans le cadre d'arrangements occultes. Face à ces blocages, les dispositifs de projets intégrés tels que les Contrats de Quartiers misent davantage sur la construction de cadres procéduraux favorables à la construction de réseaux de négociation<sup>66</sup> et de coopération, aux ajustements mutuels entre les parties et à la construction de consensus opératoires. Dans ces dispositifs de projet, l'objectif est d'assurer la faisabilité des interventions en faisant intervenir les intérêts et groupes en présence dans la définition des problèmes et dans l'élaboration des lignes d'action.

---

<sup>64</sup> . Les décisions de ces instances intersectorielles permettent de déroger au système de renvois, d'accords préalables et d'approbations qui caractérise les processus administratifs italiens. Dans le domaine de l'urbanisme, le système des accords de programmes permet à plusieurs administrations publiques d'agir en dérogation des plans en vigueur.

<sup>65</sup> . Cf. plus loin le Projet Spécial Périphéries de la Commune de Turin.

<sup>66</sup> . Une des nouveautés portée par la vague de contractualisation qu'évoque Luigi Bobbio (*in* *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*", *art. cit.*) est le caractère explicitement négocié des décisions prises dans le cadre des politiques contractuelles. Ceci constitue une rupture avec les pratiques traditionnelles de l'action administrative italienne qui associait "autoritarisme des règles écrites" et

Les interactions entre différents types d'intérêts, d'acteurs et de groupes permettent la construction d'un projet partagé qui, mieux qu'un plan construit de manière bureaucratique et hiérarchiquement imposé, permet d'impulser des changements effectifs.

### 2.2.2 Pactes territoriaux et mobilisation des ressources locales

D'autres initiatives italiennes à base de projet ont en commun avec la Politique de la Ville française la volonté de *valoriser les ressources propres, de réhabiliter ou de renforcer l'identité locale des territoires en difficulté* et de constituer ces territoires en acteur collectif. Cette orientation est très nette dans le cas des pactes territoriaux. Promus par le CNEL (Conseil National de l'Economie et du Travail) et son président d'alors, Giuseppe De Rita, et le Ministère du Trésor et du Budget pour pallier l'absence de politique globale de développement du Sud consécutive à la dissolution de la *Cassa per il Mezzogiorno*<sup>67</sup>, ces pactes visent à créer une dynamique de développement dans les régions du Sud de l'Italie à partir de la mobilisation des ressources locales.

La réflexion sur les pactes territoriaux part d'une critique acerbe du système de la *Cassa* et du modèle de développement qui a sous-tendu les politiques de développement des régions méridionales de l'après-guerre : celui de l'industrialisation à marche forcée conduite par l'Etat et les entreprises du système des *Partecipazioni Statali*. Pour De Rita, ce modèle s'est traduit par la négation et la déstructuration des sociétés locales, de leur identité et de leurs modes propres de régulation et a généré des processus corrupteurs de prolifération bureaucratique, sans régler la question nationale italienne ni celle du sous-développement du *Mezzogiorno*<sup>68</sup>. La nouvelle politique de développement du Sud doit, au contraire, reconnaître et valoriser la capacité d'auto-organisation des sociétés locales. Certaines d'entre elles ont en effet réussi, à l'abri de toute intervention publique, à se développer à partir de la mobilisation des ressources et des acteurs locaux, de modes originaux de concertation entre forces sociales et intérêts. Il s'agit, par les pactes territoriaux, de reconnaître "constitutionnellement" cette

---

"laxisme dans leur mise en œuvre", in Cassese, S., *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, p. 80.

<sup>67</sup> . Créée dans l'après-guerre et jusqu'à sa dissolution suite à des scandales financiers, la *Cassa per il Mezzogiorno* a mené une politique de développement économique du Sud de l'Italie basée sur une industrialisation forcée et l'implantation notamment de grands complexes industrialo-portuaires, pétrochimiques, sidérurgiques. Elle constituait un élément essentiel du dispositif clientéliste mis en place par la Démocratie Chrétienne dans l'Italie méridionale. Pour une description éclairante des mécanismes de développement du Sud italien jusqu'à la fin des années 1980, cf. Trigilia, C., *Sviluppo senza autonomia : effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1994.

<sup>68</sup> . De Rita, G., Bonomi, A., *Manifesto per lo sviluppo locale : dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.

richesse et cette complexité sociale et diversité de modes d'accès au développement<sup>69</sup>. Mis en place à partir de 1995, les pactes territoriaux accordent un rôle central aux acteurs locaux, élus locaux, associations, syndicats, organisations patronales, PME, banques. Ils doivent s'associer dans une démarche d'interprétation des ressources locales, de l'identité économique, sociale et culturelle afin d'en tirer des stratégies de développement. Une inspiration forte des pactes consiste à concevoir l'identité locale comme vecteur essentiel de cohésion des systèmes d'acteurs et d'efficacité des politiques locales.

### 2.2.3 Projet et revalorisation du leadership politique local

Comme en France, la question du *rôle du leadership politique* local dans les démarches de projet s'est rapidement posée en Italie. Dans un premier temps, ce sont les dimensions de coordination inter-institutionnelle, d'élaboration consensuelle et interactive de diagnostics qui sont au cœur des préoccupations des promoteurs des démarches de projet. Mais bientôt, à la faveur des lois successives qui instituent l'élection directe des maires et des présidents des Conseils régionaux, le rôle des élus locaux dans les nouvelles politiques de régénération urbaine comme dans les pactes territoriaux a été réévalué.

La loi n°81/1993 stipule en effet que les maires sont élus au suffrage universel direct séparément des conseils municipaux<sup>70</sup>. Les maires ont pu ainsi établir un rapport direct avec les électeurs. Selon un paradoxe qui n'est qu'apparent, la personnalisation de la politique locale a renforcé les démarches de projet. La plus grande stabilité des exécutifs, la clarification des circuits d'imputation –associées aux décisions en matière de simplification bureaucratique- ont permis que ce développe un leadership politique des projets. Outre le fait qu'elle accroît leur contrôle sur les appareils administratifs locaux, l'élection directe fait des maires et présidents de région les animateurs des efforts collectifs de construction des problèmes et des diagnostics territoriaux, des agents médiateurs capables de construire les coalitions nécessaires à la mise en œuvre des politiques urbaines. Dans un contexte où l'effectivité de l'action ne dépend plus tant de la capacité à imposer des règles formelles mais davantage de la capacité à rendre l'action collective et les coopérations possibles et pérennes,

---

<sup>69</sup> . "Dans la société exagérément atomisée, [...] les sujets collectifs doivent savoir réanimer leur capacité de faire histoire, en s'ancrant au tissu de cohésion sociale dont ils sont l'expression et la représentation et qui reste aujourd'hui le plus grand facteur de compétitivité de notre pays"; "Et dans un tel processus de valorisation, la responsabilité centrale revient naturellement aux structures opérant parmi les forces entrepreneuriale et syndicales, dans l'associationnisme, dans les collectivités locales", *in* De Rita, Bonomi, *op.cit.*, p. 32 et 33.

<sup>70</sup> . Vandelli, L., *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2000. Cette disposition concerne également les présidents de province et a été étendue, pour les élections de 2000, aux présidents de région. Cf. Caciagli, M., Baccetti, C., "Dernière étape avant Rome ? Les élections régionales du 16 avril 2000", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp. 121-136.

les chefs des exécutifs, dotés d'une nouvelle légitimité politique, deviennent des acteurs centraux. Les leaders politiques retrouvent donc une place essentielle dans les dispositifs de projet à travers leur capacité à structurer le cadre des interactions.

Quelles sont les caractéristiques des démarches de projet pratiquées dans les politiques de requalification urbaine et de développement social qui permettent d'affiner l'idéal-type du projet? Elles prolongent la volonté de forte *contextualisation* de l'action publique urbaine présente déjà dans le projet urbain. Le territoire est le lieu d'appréhension des problèmes et de construction des objectifs. La *territorialisation* permet de dépasser une approche sectorielle des politiques urbaines et de développer des routines de coopération transversale entre métiers, administrations, etc. Si l'impératif de *mobilisation des ressources locales* était déjà présent dans le projet urbain, à travers notamment la nécessité affichée de reprendre les traces et typologies existantes de la ville, il est systématisé dans les politiques de requalification urbaine et de développement social. Ici, les ressources locales ne sont plus simplement exprimées en termes de caractéristiques physiques de la ville, mais également en termes organisationnels, relationnels, cognitives voire politiques et identitaires. Le projet apparaît clairement comme une forme d'action qui vise autant à constituer un stock renouvelable de ressources de ce type qu'à construire des lignes d'action et les mettre en œuvre. Notamment, *le projet est une forme d'action dans laquelle les processus de construction d'un réseau d'acteurs et d'accumulation sont contemporains du processus de construction des objectifs*. Dès lors, le processus de projet se veut aussi un vecteur d'intégration politique. La démarche de projet, en organisant *des dispositifs interactifs d'interprétation du territoire, de construction collective des problèmes et d'élaboration/actualisation des objectifs*, vise à constituer le territoire en *acteur politique*, à produire des *identités* et à intégrer les acteurs à travers des processus d'action collective. Mais ceci n'exclut pas une activité proprement politique d'intégration de ces processus d'action collective. La conduite de projet nécessite aussi l'intervention d'une *activité de direction politique*, d'un *leadership institutionnel* qui cadre les interactions, les situe dans une vision stratégique d'ensemble et pérennise les coopérations en suscitant l'émergence d'un sentiment d'appartenance.

### **3. Le projet de ville et la planification stratégique**

Cette dimension politique du projet, d'articulation des interactions dans une vision d'ensemble et d'intégration des acteurs des coalitions à travers la promotion d'une identité collective urbaine apparaît plus nettement dans les démarches de projet que l'on peut rattacher

à la planification stratégique. On rangera sous la catégorie de "planification stratégique" l'ensemble des projets de ville, projets d'agglomération, plans stratégiques qui, en Europe comme aux Etats-Unis, consacrent une certaine renaissance de la planification urbaine dans les années 1980 et 1990 et certaines évolutions par rapport aux pratiques de la planification éprouvées durant les Trente Glorieuses.

### 3.1 Du plan au projet

#### 3.1.1 De la régulation à l'activation du développement économique

Certains des promoteurs de cette relance de la planification parlent alors du passage d'un urbanisme de plan à un urbanisme de projet<sup>71</sup>. Si cette opposition obère l'existence de continuités entre les deux types de pratiques de la planification urbaine, elle nous permet néanmoins d'affiner l'idéal-type du projet. L'urbanisme de plan reposait une volonté de maîtrise des effets socio-spatiaux du développement économique à travers la régulation juridique de l'usage des sols. Il accordait une place centrale à la procédure juridique fixant la destination des sols et réputée pouvoir, à elle seule, traduire spatialement les priorités définies par les pouvoirs publics<sup>72</sup>. Cette centralité de la procédure juridique correspond à un contexte idéologique marqué, à la fois par la croyance en un intérêt général substantiel, dont l'Etat serait le seul détenteur, et par un rationalisme scientifique qui a colonisé le milieu professionnel des urbanistes et les bureaucraties chargées de la mise en œuvre des politiques territoriales. L'ensemble de ces éléments contribue à accorder une place centrale aux acteurs et à l'expertise publique dans l'acte planificateur : le plan met en œuvre une connaissance objective – celle des experts publics de la prévision et de la planification- sanctifiée par des institutions publiques, dépositaires de l'intérêt général<sup>73</sup>.

Le plan, en outre, correspond à une conception quantitative des politiques urbaines et à un urbanisme d'extension. Il articule une activité de prévision socio-économique des formes et de l'ampleur du développement à une activité de programmation des surfaces et des

---

<sup>71</sup> . Ministère de l'Equipeement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale*, Paris, Les éditions du STU, 1993.

<sup>72</sup> . Motte, A. (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Paris, Juris-service, 1995 ; Padioleau, J.-G., "Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine : le planning stratégique", in Wachter, S. (dir.), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'Harmattan, 1989, pp. 157-187.

<sup>73</sup> . Pour une critique de cette sanctification de l'expertise publique dans la planification réformiste classique, voire les travaux de Pierluigi Crosta et notamment *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milano, Franco Angeli, 1998, dont nous avons fait paraître une recension dans le numéro 12 de *Pôle Sud* de mai 2000. Cette centralité des acteurs publics dans le "*planning*" classique, progressiste et réformiste est aussi mise en



infrastructures nécessaires à l'accueil des fruits de ce développement. L'espace y est essentiellement appréhendé en termes de surfaces neutres et sans qualité, destinées à devenir le support d'activités réparties en fonctions de base. Il a vocation à recevoir les activités, à articuler les fonctions. La ville y est réduite à un statut de contenant. Ce type de plan est représenté par le Schéma directeur ou le plan masse des Zones à urbaniser en priorité (ZUP) en France et par les *piani comprensivi* et les *piani territoriali* en Italie<sup>74</sup>.

L'urbanisme de projet fait son apparition dans les années 1980, largement inspiré des expériences de planification stratégique menées par les villes nord-américaines. Son émergence correspond à deux types d'évolution. D'abord, elle est adoptée par des villes confrontées à un contexte de plus forte concurrence territoriale et au redimensionnement de l'intervention de l'Etat dans les politiques urbaines. Les premières démarches de planification stratégique apparaissent, en effet, dans les villes américaines sous l'impulsion de l'administration Reagan qui réduit alors de manière drastique les aides fédérales aux villes et leur substitue des politiques "de l'offre" axées sur la mobilisation des ressources et des acteurs privés. Ce modèle de planification urbaine, développé par la *Harvard Business School*<sup>75</sup>, est largement inspiré des modèles de gestion des entreprises. Il a pour caractéristique de donner à voir la ville ou l'entreprise<sup>76</sup> comme un acteur obligé, dans un environnement devenu instable, de constamment négocier ses objectifs avec les données de cet environnement. Dans la planification classique, la ville est avant tout appréhendée comme un objet isolé, à travers sa matérialité spatiale qui impose ses problématiques aux auteurs du plan. Dans la planification stratégique, la ville est appréhendée comme un acteur social et territorial collectif doté de volonté et composé d'une pluralité de groupes d'intérêts et d'institutions. Ces acteurs, groupes et institutions doivent être impliqués dans un exercice continu de confrontation de la ville-acteur à son environnement et de vérification du stock des ressources dont elle dispose. Le plan définit de manière rationnelle et synoptique l'aménagement de la ville-objet ; le projet de ville définit de manière incrémental et interactive les modalités stratégiques de l'insertion de la ville-acteur dans un environnement instable.

---

avant par R. Demeestere et J.-G. Padioleau dans *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, Paris, Rapport au Plan Urbain, juin 1990.

<sup>74</sup> . Témoins de cette réduction de l'espace à une zone, à une surface, le plan-masse et le schéma sont les formes de représentation et de prescription classiques de l'urbanisme de plan des Trente Glorieuses. L'espace y est débarrassé de toute qualité paysagère et environnementale.

<sup>75</sup> . Bryson, J. (ed), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations : A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, London, Jossey-Bass publishers, 1988 ; Bryson, J., Einsweiler, R. (eds), *Strategic Planning : Threats and Opportunities for Planners*, Washington D. C., American Planning Association, 1988.

Pour Patsy Healey<sup>77</sup>, l'émergence de la planification stratégique et des projets de ville correspond aussi à un regain du souci d'anticipation, d'organisation, de prospective globale au terme d'une période, allant de la moitié des années 1970 à la moitié des années 1980, marquée par la focalisation des pouvoirs publics sur les projets, entendus ici comme objets infrastructurels ou architecturaux "posés" sans réel souci d'intégration dans une entreprise de planification plus globale<sup>78</sup>. L'urbanisme de projet correspond d'abord à un déplacement, ou plus précisément à un élargissement de l'objet de la planification et des politiques urbaines : celui-ci n'est plus tant de réguler mais de promouvoir le développement économique dans un contexte de croissance réduite<sup>79</sup>. L'accent n'est donc plus mis sur les contraintes juridiques opposées aux interventions des acteurs privés, notamment économiques, mais sur ce qui peut favoriser l'implantation des entreprises et de leurs cadres. Ceci a plusieurs types de conséquences sur le contenu des plans. Les projets de ville, projets d'agglomération et autres plans stratégiques deviennent aussi des outils de marketing territorial<sup>80</sup> visant à produire une image destinée aux acteurs extérieurs. Ils sont moins exhaustifs et moins détaillés dans leurs prescriptions réglementaires et tendent à sélectionner des espaces stratégiques, des zones de transformation prioritaires. Ils intègrent de nouvelles préoccupations comme celles relatives à la qualité urbaine et environnementale, réévaluée comme facteur de compétitivité des villes.

Dans un contexte marqué par le déclin des politiques urbaines nationales, les élites urbaines n'entendent plus se cantonner dans des politiques locales de redistribution selon la répartition théorisée par Saunders dans sa théorie du "*Dual State*"<sup>81</sup> mais développer des politiques de valorisation, d'accompagnement de l'intensification des valeurs dans les centres

---

<sup>76</sup> . Dégot, V., "Projets d'entreprise : évaluation d'un instrument de changement", *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1988, pp. 74-84.

<sup>77</sup> . Healey, P., "The Revival of Strategic Spatial Planning in Europe", in Healey, P., Khakee, A., Motte, A., Needham, B. (eds), *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*, Londres, UCL, 1997.

<sup>78</sup> . Pour une évocation des origines, des modalités et des conséquences de cet urbanisme par projets, cf. Dente, B. et al., *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano, Bologna, Il Mulino*, 1990.

<sup>79</sup> . Fainstein, S., "Promoting Economic Development : Urban Planning in the US and GB", *Journal of the American Planning Association*, 57(1), 1991. Dans une optique plus hexagonale, on peut parler du passage d'une pratique d'aménagement à une pratique de développement, d'une pratique essentiellement défensive à une pratique pro-active. Sur ce passage, Pierre Mayet, vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées porte le regard suivant : "je crois que la stratégie territoriale pouvait s'appeler aménagement il y a 25 ans ; aujourd'hui, il est clair que ce n'est pas l'aménagement qui fait le développement. Les territoires sont devenus une ressource dans la compétition économique. La direction de travail la plus stratégique, c'est la manière d'ordonner les forces, c'est-à-dire notre capacité endogène de développement, de formuler des directions, de concevoir des projets stratégiques. La qualité de l'aménagement appuie la stratégie de développement, elle ne s'y substitue pas. Donc je suis d'accord lorsqu'on parle de développement et d'aménagement dans cet ordre", in "Développement, aménagement ... et Marseille. Entretien avec Pierre Mayet", in Becquart D. (dir.), *Marseille, 25 ans de planification*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 1994.

<sup>80</sup> . Rosemberg, M., *Le marketing urbain en question*, Paris, Anthropos, 2000.

<sup>81</sup> . Saunders, P., *Social Theory and the Urban Question*, London, Hutchinson, 1986.

urbains conformes à la fois aux nouvelles pratiques de la ville qui voit la consommation des lieux chargés d'histoire et de symboles devenir une part essentiel du capital social des individus et des groupes<sup>82</sup> et aux demandes des acteurs économiques de plus en plus intéressés par les zones centrales. L'urbanisme de projet vise à donc à valoriser ce qui est valorisable et met ainsi l'accent sur ce que l'urbanisme de plan négligeait : l'aspect qualitatif, paysager, environnemental de l'espace.

### 3.1.2 Le projet de ville comme outil de mobilisation sociale et de construction du consensus

Une autre des caractéristiques de la planification par projet est le décentrement des enjeux proprement spatiaux de la planification urbaine au profit de l'enjeu de *la mobilisation des forces sociales et des ressources locales* autour d'un projet de développement économique. La priorité est donnée aux "processus institutionnels"<sup>83</sup> qui permettent cette mobilisation ; la procédure juridique réglant l'affectation des sols passe, quant à elle, au second plan et vient en appui de ce processus de mobilisation.

Dès lors, la portée normative du plan tend à évoluer. Là où l'urbanisme de plan prescrivait des conduites peu négociables aux acteurs et consignait juridiquement le souhaitable en matière de transformations urbaines, la planification stratégique et l'urbanisme de projet visent à faire émerger un accord autour de stratégies de développement au terme d'un processus d'interaction plus ou moins institutionnalisé, impliquant une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions, publics et privés<sup>84</sup>. Dans un contexte marqué par la compétition territoriale, l'accélération des mutations économiques et technologiques et la déterritorialisation de certains acteurs et dynamiques économiques, ces nouveaux dispositifs visent à produire un ensemble de normes d'action flexibles, négociables et amendables. On

---

<sup>82</sup> . Sur ce point, se référer aux lumineuses explications de David Harvey sur la post-modernité et la transformations des rapports à l'espace, in *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Blackwell, 1990, notamment le chapitre 4 intitulé "Postmodernism in the City : Architecture and Urban Design", p.66 et s. Les politiques urbaines modernistes et fonctionnalistes avaient réprimé les désirs de différenciation et de distinction par l'usage des lieux en débarrassant ces lieux de toute portée symbolique et en faisant de simples espaces. Aujourd'hui, le capitalisme, et avec lui les politiques urbaines, ont largement investi cette demande de consommation de capital symbolique à travers la consommation différenciée des lieux. Les manifestations les plus évidentes de ce réinvestissement du potentiel symbolique et donc économique des lieux de la ville sont la reconquête des centres anciens, la renaissance de la culture de café, et plus largement l'accélération récente de la valorisation foncière des zones centrales des villes du monde développé.

<sup>83</sup> . Motte, A. (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération*, op. cit., p. 11.

<sup>84</sup> . Le caractère émergent des stratégies est un des principes de base de la planification stratégique, y compris lorsqu'elle est appliquée aux entreprises : "la planification stratégique est un processus pour gérer le changement et pour découvrir les voies d'avenir les plus prometteuses pour les villes et les collectivités locales. Ce processus consiste à mettre à jour les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités des villes et des collectivités", in Arthur Andersen and Co., *Guide to Public Sector Strategic Planning*, Chicago, 1984, p. 3, traduit et cité par R. Demeestere et J.-G. Padioleau, in *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, Paris, Rapport au Plan Urbain, juin 1990, p. 9.

attend de cet ensemble de normes qu'elles soient d'autant plus efficaces qu'elles seront capables d'évolution en fonction des changements du contexte d'action et du stock des ressources disponibles. Ces normes ne tirent pas tant leur efficacité de leur force juridique que du fait d'avoir été collectivement construites et donc réappropriées par les acteurs. Cet ordre flexible sera d'autant plus efficace qu'il aura été généré par des processus de fabrication du consensus, et donc qu'il aura développé chez chacun des intervenants une propension à la coopération. Cette aptitude à coopérer pourra être, par la suite, réinjectée dans d'autres dispositifs d'action collective, elle constitue un véritable "capital institutionnel", ensemble de ressources cognitives, relationnelles accumulées au cours des interactions qui conduisent à la construction du projet<sup>85</sup>.

La planification stratégique figure une transformation du type de rationalité à l'œuvre dans l'acte planificateur, ainsi que l'ont fort bien démontré R. Demeestere et J.-G. Padioleau. Le planning classique, progressiste et réformiste, vise à mettre en œuvre une rationalité aménageuse univoque, adossée à une légitimité dont seuls les acteurs publics sont investis. Les bons choix en matière d'aménagement et d'urbanisme relèvent de l'évidence scientifique. Ils doivent s'imposer à tous les acteurs des transformations urbaines. Dans le cas de la planification stratégique, le bien commun est moins le fruit de raisonnements technico-scientifiques que d'un processus délibératif d'échanges et de négociations censé déboucher sur un consensus. Les processus d'élaboration du projet ne servent plus à imposer une rationalité univoque mais à construire des accords<sup>86</sup>. Là encore, construction des stratégies et construction des réseaux d'acteurs sont intimement liées. Dans un contexte de rareté des ressources, les bons choix en matière de politiques urbaines sont ceux qui permettent la réunion d'un panel large d'acteurs et de ressources. Le projet vaut ainsi autant par son processus que par son résultat matériel ou son débouché réglementaire. Le processus d'élaboration et de ré-élaboration du projet doit valoriser les intérêts et identités communs, doit "mettre à jour les valeurs et les missions susceptibles de satisfaire et de mobiliser les protagonistes-clés de la politiques envisagée"<sup>87</sup>. Le projet, dans la planification stratégique, devient un outil de construction des consensus.

---

<sup>85</sup> . Healey, P., "An Institutional Approach to Spatial Planning", in Healey, P. et al., *op. cit.*, p. 23.

<sup>86</sup> . Demeestere, R., Padioleau, J.-G., *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>87</sup> . *Ibid.*, p. 22. On repère notamment cet accent mis sur la nature cognitive et identitaire du processus de planification stratégique dans le modèle interactionniste élaboré par Bryson et Roering. Cf. Bryson, J. (ed), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, London, Jossey-Bass publishers, 1988 ; Bryson, J., Einsweiler, R.

### 3.2 Projets de ville et planification stratégique en France

A la faveur des premiers effets de la décentralisation et des discours sur la compétition entre les territoires qui accompagnent la mise en place du Marché Unique, la planification stratégique traverse l'Atlantique. Les projets de ville apparaissent à la fois comme des outils de marketing urbain<sup>88</sup> et comme des compléments utiles des modèles classiques de schémas directeurs, documents exhaustifs<sup>89</sup> souvent difficiles à élaborer, à faire adopter et à mettre en œuvre.

Ces deux dimensions sont présentes dans la première expérience de planification stratégique en France : le projet Lyon 2010. En 1985, la Communauté Urbaine de Lyon se lance dans la révision de son Schéma Directeur selon une procédure novatrice, mise en place par le directeur de son agence d'urbanisme, Jean Frébault<sup>90</sup>. Le Schéma Directeur adopté définitivement en 1992 s'appuie sur une longue phase de réflexion et de consultation qui s'est déroulée sur quatre ans et dont la synthèse est le projet stratégique "Lyon 2010", rapport de quelques 200 pages, tiré à 5 000 exemplaires et rendu public le 10 octobre 1988. La démarche lyonnaise présente plusieurs nouveautés du point de vue de la méthode et des contenus du plan. D'abord, "Lyon 2010" témoigne d'une forte attention aux déterminants exogènes des politiques urbaines et à l'enjeu du positionnement international de la ville –d'où l'importance en termes de temps de travail et de volume de documents produits de la phase de diagnostic<sup>91</sup>. Ensuite, le projet associe une "approche compréhensive et systémique"<sup>92</sup> à une démarche de ciblage des lieux et enjeux stratégiques : il entend dépasser l'approche strictement foncière et infrastructurelle des SDAU classiques pour aborder des thèmes comme le développement économique, les transports, l'habitat, le développement social, l'environnement, mais,

---

(eds), *Strategic Planning : Threats and Opportunities for Planners*, Washington D. C., American Planning Association, 1988.

<sup>88</sup> . Il faut noter, avec François Tomas que les projets de ville qui apparaissent en France, mais aussi en Italie à partir du milieu des années 1980, se réduisent souvent à la réalisation et à la valorisation du geste architectural dans un souci de promotion territoriale. Très souvent la dimension d'attention à l'espace vécu du projet urbano-populaire et la dimension d'attention au processus de production du consensus du projet stratégique sont absents. Cf. Tomas, F., *art. cit.*, p. 141.

<sup>89</sup> . Les termes anglais, "*comprehensive*", ou italien "*comprensivo*" renvoient de manière plus précise à cette conception du plan d'urbanisme comme document à la fois exhaustif, accordant la même attention à toutes les parties du territoire, et détaillé, fixant précisément les transformations du territoire.

<sup>90</sup> . Une autre figure importante étant intervenue dans l'élaboration du projet Lyon 2010 est celle de Claude Neuschwander, président de TEN, cabinet de conseil aux entreprises et aux collectivités locales, notamment spécialisé dans l'aide méthodologique pour l'élaboration de documents stratégiques.

<sup>91</sup> . Il faut noter ici l'influence de la DATAR dans la relance de la planification et la diffusion des principes méthodologiques de la planification stratégique. A la fin des années 1980, la DATAR lance en effet un certain nombre de grands chantiers de réflexion sur des territoires en crise (régions de vieilles industries) ou doté d'une position stratégique exceptionnelle (régions frontalières, bassin parisien).

<sup>92</sup> . Bonneville, M., "Le renouvellement du schéma directeur par le projet d'agglomération : réflexion à partir de l'exemple de Lyon", in Motte, A. (dir.), *op. cit.*, p. 51.

parallèlement, il relativise l'ambition d'exhaustivité des plans précédents en se focalisant sur des secteurs stratégiques, des lieux privilégiés de transformation sur lesquels les ressources et acteurs doivent être mobilisés en priorité<sup>93</sup>. Enfin, le processus de construction du plan accorde une large part aux acteurs privés et aux efforts de communication interne et externe, toutes choses qui ont d'ailleurs trouvé aujourd'hui une continuité dans le dispositif "Millénaire 3"<sup>94</sup>. Les projets de ville, projets d'agglomération se sont par la suite multipliés en France<sup>95</sup>, que ce soit en appui d'un Schéma Directeur, comme à Rennes en 1994, ou en substitution de celui-ci, comme à Nantes en 1995. Ce qu'il convient de signaler ici, c'est que l'acte de planification ne vaut plus tant par sa capacité à figer légalement dans un document une représentation de l'avenir souhaitable de la ville entendue comme espace physique que par sa capacité à activer un processus de mobilisation, de démultiplication des interactions entre les élites urbaines au sein de la ville conçue ici comme espace politique et social. Le processus de projet a autant, sinon davantage, pour objet de produire des ressources cognitives (le partage d'une vision), organisationnelles et relationnelles (un tissu d'interconnaissances et des dispositions à coopérer), politiques (un consensus) et identitaires (l'identité urbaine construite dans une confrontation de la ville à son environnement) que de définir des contraintes juridiques cadrant les interventions dans la ville. Les projets de ville, projets d'agglomération, projets stratégiques matérialisent un consensus autour de d'orientations qualitatives, qui

---

<sup>93</sup> . Selon la lecture critique de certains observateurs, la démarche de révision est plutôt motivée par la volonté des élus d'en finir avec le SDAU précédent, élaboré sous l'égide des services de l'Etat et approuvé en 1978 et qui s'avère par trop contraignant en termes d'affectations des sols. Cf. la synthèse de ces lectures critiques par J.-M. Offner in "Le 'SDAU nouveau' de Lyon", *Metropolis*, n°88-89 "Si on reparlait de planification", 2<sup>e</sup> trimestre 1990, pp. 42-53. De même certains auteurs jugent rare la participation des acteurs de la société civile et voient dans la démarche stratégique un processus monopolisé par les élus.

<sup>94</sup> . "La démarche Millénaire 3 a pour mission l'élaboration du Projet d'agglomération lyonnais. La démarche repose sur une animation permanente de l'agglomération, qui passe notamment par une information à grande échelle et des stratégies de participation. [...] Des groupes de travail, composés d'élus, de représentants de la société civile, de l'administration, d'autres institutions et de la société civile, ont été mis en place pour définir les défis que l'agglomération lyonnaise doit relever et les axes stratégiques pour atteindre les objectifs fixés. [...] Un élément fondamental de la démarche a été d'identifier différents acteurs de l'agglomération et de les réunir. Millénaire 3 a ainsi facilité la création de réseaux, ce qui a permis de reconnaître et de rendre visibles plusieurs projets opérationnels indépendants, qui participent, dans un contexte plus large, à la stratégie de développement de l'agglomération lyonnaise. La démarche participative a été complétée par une importante stratégie de communication", in Eurocités, EDURC, *Stratégies de développement des métropoles européennes. Rapport final*, Lyon, Mission "Prospective et stratégie d'agglomération" du Grand Lyon, septembre 2000, p. 9.

<sup>95</sup> . Il faut ici noter l'importance de l'impulsion venue des administrations centrales à l'époque et notamment de la DATAR. Sous l'impulsion de Jacques Chérèque, ministre du gouvernement Rocard (1988-91) chargé de l'Aménagement du Territoire et des Reconversions et de son nouveau directeur, Jean-Louis Guigou, la DATAR lance fin 1990 de nombreux chantiers de prospective. Cette relance tout azimut de la prospective territoriale a également pour origine une forte concurrence entre administrations centrales : la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme du Ministère de l'Équipement –relayée en cela par la Fédération nationale des agences d'urbanisme- ouvre une grande réflexion autour de la mise en révision des SDAU ; la Direction Interministérielle à la Ville (DIV) souhaite, quant à elle, faire de la toute nouvelle procédure des contrats de ville, l'arène des réflexions globales, prospectives et des démarches de projets de ville.

constitue une charte, un pacte et que le plan, éventuellement dans un second temps, peut traduire en prescriptions réglementaires et quantitatives.

On assiste depuis une dizaine d'années à la multiplication de ce type de documents dans les villes françaises. Le bel ordonnancement hiérarchique qui unissait le couple SDAU-POS est bouleversé par une kyrielle de documents, projets, chartes, pactes, schémas. L'élaboration de ces documents stratégiques accompagne davantage qu'elle ne précède, comme la vision orthodoxe de planification l'exigerait, l'élaboration des documents opposables aux tiers qui leur sont normalement soumis. "La gestion et l'exploitation de ces documents ou projets, constate un document du Ministère de l'Équipement, s'apparente plus à ce qu'on appelle la gestion des ensembles complexes qu'à une approche cartésienne. Il n'est en effet guère envisageable de situer précisément un commencement à la démarche planificatrice, quelle qu'elle soit, à partir d'une table rase de tout document ou de toute démarche, et il n'est guère plus concevable d'imaginer attendre que les documents, pris dans un ordre logique, soient produits et validés pour engager ceux qui doivent leur succéder"<sup>96</sup>. La logique de ces démarches de projets stratégiques est en réalité davantage cognitive et sociale que juridique. C'est le processus même d'élaboration du projet qui est censé produire des effets plutôt que son débouché réglementaire<sup>97</sup>.

Il apparaît assez nettement ici, qu'à travers les démarches de projet, ce sont les finalités et les modalités de la planification qui évoluent. Ce n'est pas seulement du document final, le plan que l'on attend des effets, mais aussi et peut-être surtout du processus de construction de ce plan, le processus de projet. La planification est alors conçue comme une activité sociale quasi permanente, itérative, qui n'a pas forcément de commencement ni de fin et qui vise à maintenir un niveau optimal de mobilisation d'un système d'action collective urbain<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> . Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale*, Paris, Les éditions du STU, 1993, p. 44.

<sup>97</sup> . Cette remarque d'un élu rennais impliqué dans l'élaboration du projet d'agglomération entre 1990 et 1994 en est le témoignage : "Je pense que ce qui était intéressant là-dedans, c'était la démarche et que plus elle s'éloigne dans le temps, moins c'est efficace", cité in Pinson, G., *Le mot d'ordre de cohérence dans les politiques de déplacements urbains. Les exemples de Nantes et de Rennes*, Mémoire de DEA "Action Publique et Territoires en Europe", sous la direction de Joseph Fontaine, IEP de Rennes, septembre 1997, p. 95. Tout se passe comme si les promoteurs de ces formules de planification avaient retenu les enseignements des analyses cognitives du système de planification française, à la nuance près qu'ici le phénomène de socialisation des acteurs périphériques à une vision du monde par une élite administrative est remplacé par un phénomène construction de consensus par ajustements mutuels. Cf. Nizard, L., "De la planification française : production de normes et concertation", *Revue française de science politique*, oct. 1972.

<sup>98</sup> . Ainsi s'expriment les rédacteurs du projet Lyon 2010 à ce propos : "Et maintenant, à quoi servirait d'afficher une politique si l'ambition collective qu'elle propose ne rencontrait pas l'adhésion des principaux acteurs de sa mise en œuvre et ne mobilisait pas de nouvelles énergies", cité in Demeestere, Padioleau, *op. cit.*, p. 61.

L'encadré qui suit résume d'autres différences que l'on peut distinguer entre formes classiques de planification –les plans- et les formes stratégiques –les projets.

**Figure G1** : Tableau comparatif des régimes de planification et de la pratique des Schémas Directeurs en France<sup>99</sup>.

|   | <b>Régime du plan et de la planification rationnelle-synoptique.<br/>Schéma Directeur des années 1960-70</b>  | <b>Régime du projet et de la planification stratégique.<br/>Schéma Directeur des années 1990-2000</b>   |
|---|---|---|
| Objectif du dispositif de planification | - démarche centrée sur la prévision de la croissance démographique et économique, sur la quantification et la localisation des surfaces d'urbanisation nouvelle nécessaires à l'accueil des nouvelles fonctions.  | - démarche de définition des atouts et vocations spécifiques d'un territoire et de son positionnement face à la concurrence. Ciblage et valorisation des territoires urbains stratégiques.  |
| Mode d'appréhension de la ville         | - démarche centrée sur la ville-objet et ses espaces internes, démarche visant essentiellement à aménager la ville conçue comme un support, une infrastructure.   | - démarche visant à mettre la ville-acteur "en contexte", à la confronter à son environnement et ses concurrentes. Accent mis sur la production d'une identité urbaine censée mobiliser en interne et attirer en externe.   |
| Mode d'élaboration du plan              | - élaboration linéaire du plan (prévision démographique et économique, calcul des besoins en espaces et en équipements, localisation des zones d'extension), traduction des dispositions du plan dans les documents d'urbanisme réglementaire, mise en œuvre.             | - élaboration itérative du plan (aller-retour entre la phase de définition des stratégies globales et la phase de mise en œuvre) ; élaboration parallèle des schémas de structure, d'une part (SD) et des documents réglementaire et opérationnels, d'autre part (POS, plans de ZAC).   |
| Nature des normes produites             | - normes juridiques : définition d'une image future de l'agglomération, close juridiquement par le plan.  | - normes cognitives : définition d'une stratégie, de lignes directrices qui font l'objet du consensus le plus large possible mais qui sont révisables et amendables et dont les modalités de mise en œuvre restent ouvertes à la négociation et aux ajustements.  |
| Nature de l'intervention sur la ville   | - intervention sur l'espace fondée sur le zonage par mono-activité sur des territoires homogènes et sur des espaces urbains monofonctionnels<br>- mise en œuvre du Schéma au travers de zones opérationnelles, de politiques foncières et de plans d'occupation des sols. | - intervention sur la ville fondée sur l'intensification de l'urbanisation et la volonté de construire la ville sur la ville. Souci affiché pour la mixité sociale et fonctionnelle et la qualité urbaine, architecturale et paysagère<br>- mise en œuvre à travers la valorisation d'axes, de territoires stratégiques et de projets urbains structurants. |

### 3.3 Projets de ville et planification stratégiques en Italie

Si, en France, la démarche de projet stratégique a pu se nicher dans la procédure du Schéma Directeur, tel n'a pas pu être le cas en Italie. En effet, on ne trouve pas dans les villes italiennes d'équivalent au Schéma Directeur. Les Provinces italiennes sont bien chargées

<sup>99</sup> . Tableau inspiré par la mise en parallèle des schémas directeurs des années 1970 et des années 1990, *in* Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, *op. cit.*, p. 42. Il convient de préciser que la distinction entre un avant et un après n'est qu'une approximation simplificatrice visant à préciser notre idéal type du projet.



d'élaborer des *Piani Territoriali di Coordinamento* (Plans Territoriaux de Coordination) mais la faiblesse structurelle de l'échelon provincial ne fait pas de ces documents des outils de référence pour les communes. D'autre part, si les Régions disposent bien, de par la loi, d'une compétence en matière de planification et de programmation, leur Plans Territoriaux sont établis à une échelle trop vaste pour pouvoir influencer les plans communaux. En outre, les rapports entre ces documents ne sont pas définis précisément par la législation italienne. Enfin, les structures intercommunales sont encore trop rares et/ou trop informelles pour avoir développé une compétence en matière de planification<sup>100</sup>. Le plan communal, le *Piano Regolatore Generale* (PRG) –équivalent du POS français- reste donc le principal document de planification urbaine. En l'absence de plans de structure intercommunaux et du fait de la grande superficie des communes italiennes, le PRG peut à la fois comporter des contenus stratégiques (c'est-à-dire fixer des orientations stables, de longue période, sur des aires vastes) et des contenus opérationnels (autrement dit des dispositions opposables aux tiers)<sup>101</sup>. C'est donc essentiellement à travers une nouvelle pratique des PRG que des éléments de planification stratégique ont été intégrés.

Le cumul des ambitions stratégiques, d'une part, opérationnelles et réglementaires, d'autre part, a toujours fait du PRG un document d'urbanisme très difficile à gérer<sup>102</sup>. Le plus souvent, la dimension opérationnelle et réglementaire, souvent réduite à l'élaboration de contraintes d'usage des sols, tendait à l'emporter sur la dimension stratégique. La volonté de

---

<sup>100</sup> . La loi 142/1990 a prévu la création dans les onze provinces abritant les plus grandes agglomérations italiennes, de *Città metropolitane*, autrement dit de structures intercommunales se substituant à la Province. Mais la loi plaçait ces transformations sous l'égide des Régions, ce qui a largement contribué à priver la loi d'effets concrets, les Régions n'ayant aucun intérêt à voir émerger sur leur territoire de puissants gouvernements d'agglomération. Une loi récente, la loi 265/1999 dite Napolitano Vigneri, a cependant simplifié le processus de construction d'entités intercommunales. En élargissant la marge d'autonomie dont bénéficient les communes pour l'élaboration de leurs statuts (l'ensemble des dispositions réglant les rapports entre le maire, la junta et le conseil, les modes de recrutement des personnels, les formules de décentralisation communale), la loi confie aux communes la responsabilité de définir elles-mêmes les modalités de coopération intercommunale (périmètre, compétences, formules institutionnelles, etc.). L'expérience la plus aboutie est celle de Bologne où l'alignement politique de la Région et de la ville centre et l'hégémonie du PDS a permis un début de construction d'une Cité métropolitaine. Celle-ci comprend aujourd'hui la quasi-totalité des communes de la province et travaille à la création de services communs (sur ce point cf. Jouve, B., Lefèvre, C., "Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : La Cité métropolitaine de Bologne", *Revue française de sociologie*, 27, 1996, pp. 369-396). La loi 265/1999 a assoupli le parcours légal de création de structure intercommunale en instituant le principe de "*ordinamento differenziato*", de structure différenciée. A la suite de cet aménagement législatif, des systèmes moins formels de conférences métropolitaines ont pu voir le jour.

<sup>101</sup> . Nous reprenons la distinction entre les deux dimensions des plans d'urbanisme opérée par Luigi Mazza in "Piani ordinativi e piani strategici", *Critica della razionalità urbanistica*, 3, 1<sup>er</sup> semestre 1995, pp.36-41.

<sup>102</sup> . L'abondante littérature de théorie urbanistique italienne s'est toujours fait l'écho de ce caractère ingérable du principal document d'urbanisme en Italie, cf. notamment Balducci, A., *Disegnare il futuro : il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bologna, Il Mulino, 1991, Martinotti, G., Vicari S., *La formazione del Piano Regolatore Generale*, Giuffrè Editore, 1994, Mazza, L., *Trasformazioni del piano*, Milano, F. Angeli, 1997.

fixer réglementairement, et dans le moindre détail, la marge d'acceptabilité des transformations urbaines tendait à faire du plan d'urbanisme un amas de plans et de règlements, allant du zonage grossier à la fixation de normes de construction. Cette profusion réglementaire tendait à faire disparaître la vision stratégique, si tant est qu'elle existât, et à rendre le plan peu efficace<sup>103</sup>. Ce d'autant plus que le plan ne prévoyait que très rarement les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces nombreuses prescriptions. L'emportait donc ce que les italiens appellent une pratique "*vincolistica*"<sup>104</sup> du plan d'urbanisme, autrement dit outrageusement réglementaire et contraignante.

Au cours des années 1990, certaines villes italiennes comme Rome, Milan, Naples, Turin ou encore Venise ont fait du *Piano Regolatore Generale* le cadre de démarches de planification stratégique. Le processus d'élaboration du plan a été ouvert à des acteurs extérieurs à la sphère publique afin d'en faire le cadre d'une mobilisation territoriale autour de la définition de stratégies de développement. Dans certains cas, le plan est devenu à la fois un outil de marketing territorial, de politique économique et une occasion de mobilisation des ressources nécessaires à ce développement<sup>105</sup>. Ici, comme en France, la planification n'est plus uniquement vue comme un *instrument* permettant de fixer réglementairement une vision du futur souhaitable de la ville, mais aussi comme un *processus* permettant le partage le plus large possible d'un projet territorial recouvrant plusieurs secteurs d'intervention et "émergeant" au gré des interactions entre une grande diversité d'acteurs. Ainsi, le PRG est-il désormais souvent accompagné de *Varianti*, documents qui permettent sur des zones stratégiques de mettre en place des dispositifs opérationnels, de faire correspondre des ressources et des acteurs aux dispositions générales prévues par le PRG. La volonté de faire du PRG un document plus ouvert, de lui associer des dispositifs opérationnels et de partenariat, en bref d'injecter de la stratégie et de l'incrémentalisme dans l'activité de planification apparaît nettement dans le cas de Rome. A l'approche de l'échéance du Jubilé de l'an 2000, la capitale italienne a inauguré une pratique stratégique de la planification, baptisée "*Pianificare facendo*", littéralement "planifier tout en faisant"<sup>106</sup>. Ici, pour dépasser

---

<sup>103</sup> . Les urbanistes expliquaient cette inefficacité par les défaillances politiques et les imperfections du bouclage juridique du plan. Dès lors, les solutions préconisées pour renforcer le plan revenaient à le rendre encore plus précis et contraignant, ce qui tendait le plus souvent à le rendre encore plus ingérable.

<sup>104</sup> . "Vincolo" signifiant littéralement obstacle ou entrave.

<sup>105</sup> . Bolocan M., Salone C., "Approcci strategici alla prova. La specificità di alcune recenti esperienze italiane", *Urbanistica*, n°106, 1996, pp. 78-92.

<sup>106</sup> . L'assesseur à l'urbanisme de la Commune de Rome définit ainsi cette démarche : "jamais, ni en théorie, ni en pratique, le stock des connaissances ne sera complet et les conditions de faisabilité ne seront réunies". Dans ce contexte, la démarche "*pianificare facendo* permet d'affirmer une stratégie qui, tout en commençant à opérer des choix, construit les conditions de l'intervention et, tout en interrogeant la société, met concrètement à l'épreuve

l'inefficacité traditionnelle de l'urbanisme et face à des échéances temporelles impératives, le processus de planification pose les conditions de la faisabilité des choix urbanistiques en partant des ressources disponibles et de la mobilisation des acteurs. Le processus de construction de la ville fait ainsi coexister dans le même temps réalisation des interventions et construction graduelle d'un cadre de référence général. Les sommes débloquées par les différents intervenants dans la ville à l'occasion du Jubilé servent ainsi à lancer les projets mais ceux-ci sont intégrés dans un cadre plus global qui émerge peu à peu. La coordination des différentes interventions permet en outre de créer un réseau dense d'acteurs de la construction de la ville peu à peu liés au projet de ville qui émerge.

Ce qui apparaît très nettement dans les exemples italiens de planification stratégique en Italie, c'est la volonté de rendre plus efficace la planification urbaine en ouvrant le processus de construction du projet de ville à une pluralité d'acteurs, et notamment aux metteurs en œuvre potentiels du projet. Dans un contexte où les acteurs et institutions publics ont largement perdu de leur légitimité –du fait de leur manque d'efficacité ou de leur implication dans des affaires de corruption<sup>107</sup>-, l'implication des acteurs privés –intérêts économiques, syndicats, associations, tiers secteur- est vue comme un moyen de régénérer l'action publique. En outre, les interactions entre acteurs, groupes, intérêts dans le processus de projet sont censés produire un tissu d'intérêt et d'identités communs propre à faciliter la mise en œuvre des politiques publiques<sup>108</sup>. Si les démarches de planification stratégique ont été expérimentées dans un premier temps dans un cadre communal autour de processus de révision des PRG, des plans stratégiques métropolitains ont par la suite été lancés d'abord à Turin puis Venise (cf. infra) et Bologne.

Les projets de ville, projets stratégiques permettent d'affiner l'idéal-type du projet que l'on peut opposer à l'idéal-type du plan. Les caractéristiques de l'un et de l'autre type sont consignées dans le tableau page suivante.

Dans un contexte de rationalité limitée, la démarche de projet correspond à une volonté, plus ou moins mise en pratique d'ouvrir les processus décisionnels. Les choix produits par les dispositifs d'urbanisme et de planification ne semblent plus tirer leur efficacité

---

des hypothèses de travail". Ainsi, la commune entend-elle dépasser la dichotomie entre phases d'élaboration et de gestion du plan qui, souvent, nuit à son efficacité. Cf. Comune di Roma, Assessorato alle politiche territoriali, *Il recupero della città moderna. Verso nuovi piani per la città metropolitana*, Document n°1, février 1995, cité par Bolocan et Salone, *art. cit.*, note 55, p. 92.

<sup>107</sup> . Della Seta, P., Salzano, E., *L'Italia a sacco : come, negli incredibili anni '80, nacque e si diffuse Tangentopoli*, Roma, Editori riuniti, 1993.

de leur validité scientifique ou du fait qu'ils sont élaborés par des acteurs investis d'une légitimité politique ou experte. Les choix construits dans le cadre des projets sont légitimes parce qu'ils ont fait l'objet d'un partage et d'une appropriation par les acteurs qui ont participé à leur élaboration. Ils sont, en outre, réputés faisables et réalistes parce que leur production a permis d'engager un processus contemporain de construction d'un système d'acteurs et d'assemblage de ressources. La rationalité à l'œuvre dans les démarches de projet est donc une rationalité résolument interactionniste.

Parallèlement, les prescriptions méthodologiques et les pratiques effectives en matière de projet accordent une place non négligeable à la direction politique et au leadership institutionnel. Les dispositifs de projet semblent privilégier des formes d'action basées sur des dynamiques d'action collective, des organisations réticulaires et des échelles restreintes. Afin de cadrer ces dynamiques de fragmentation et de différenciation, les démarches de projet se caractérisent fréquemment par une activité de cadrage politique et institutionnel.

---

<sup>108</sup> . Cette dimension est très nette dans le cas des Pactes Territoriaux qui visent explicitement à faire des institutions intermédiaires des sociétés locales les acteurs principaux de la production des politiques territoriales et à asseoir le développement sur des processus de densification des réseaux sociaux locaux.

Figure G2 : Tableau comparatif des dimensions respectives de la démarche du plan et de celle du projet.

|  | <b>Idéal-type du plan</b>  | <b>Idéal-type du projet</b>   |
|--|--|---|
| <b>Type de rationalité</b>             | <p>Usage de raisonnements technico-scientifiques : politiques urbaines comme "<i>application</i>" d'une rationalité scientifique (enjeu de la prévision)</p> <p>Validité scientifique des choix comme critère de légitimité des décisions</p>  | <p>Contexte d'action de rationalité limitée : politiques urbaines comme "découverte" des actions acceptables, réalisables (enjeu de la faisabilité et des ressources)</p> <p>partage des décisions, consensus, existence de coalitions comme critère de légitimité des décisions</p>  |
| <b>Hiérarchie des acteurs</b>          | <p>Prééminence de l'action des pouvoirs publics</p> <p>Dé légitimation des acteurs privés</p>  | <p>Coalitions entre pouvoirs publics et institutions de la société civile</p> <p>Appel à la société civile, légitimation des intérêts économiques</p>   |
| <b>Logiques d'action</b>               | <p>Démarche normative : le plan met en œuvre ce qui devrait être</p> <p>Démarche spéculative : le plan est déduit de données quantitatives extrapolées grâce des techniques de prévision (centralité des techniques de recensement et de prévision)</p> <p>Cheminement déductif : des éléments de prévision et de recensement sont déduits des programmes et des plans</p> <p>Processus d'action linéaire et synoptique. La démarche de planification est constituée d'une suite de séquences qui se succèdent dans un ordre relativement immuable. La planification est une démarche ponctuelle avec un début et une fin.</p> | <p>Démarche pragmatique : le projet met en œuvre ce qui est faisable</p> <p>Démarche pro-active : le projet part de l'identification des ressources, des acteurs en présence et de l'évaluation des éléments de contexte</p> <p>Cheminement inductif : à partir des projets, des intérêts, des acteurs en présence, le projet est collectivement construit (centralité des technologies d'assemblages des ressources et de gestion politique des coalitions)</p> <p>Processus d'action itératif et incrémental. La démarche de projet organise un va-et-vient constant entre les phases de définition des objectifs et de mise en œuvre et d'évaluation. La démarche de projet fait de la planification un processus socio-politique continu.</p> |
| <b>Nature des plans et des projets</b> | <p>Action publique formelle à base de plans et de règlements,</p> <p><i>Comprehensive planning</i> : les plans couvrent l'ensemble du territoire et norment ses transformations des plus grandes infrastructures à la plus précise des règles de construction</p> <p>Hiérarchie des normes strictes : les opérations ponctuelles doivent observer strictement les lignes directrices fixées par un plan d'un rang supérieur. Les rapports entre documents sont "bouclés" juridiquement.</p>  | <p>Action publique négociée fonctionnant sur la base de la construction incrémentale du consensus.</p> <p>Les plans mettent l'accent sur des priorités d'action, sur des secteurs stratégiques. Ils sont indicatifs, ils posent les termes d'un débat, des négociations, constituent un "cadre argumentatif" (Mazza)</p> <p>Hiérarchie des normes souple : les grandes intentions stratégiques sont produites au fur et à mesure de la mise en œuvre des opérations ponctuelles. Les rapports entre documents sont flexibles, peu codifiés.</p>   |
| <b>Modes de coordination</b>           | <p>Coordination par l'Etat/hiérarchie : la fixation des règles et l'attribution des crédits assurent la coordination entre les acteurs des politiques urbaines.</p> <p>Rôle du leadership politique : doté de sa légitimité politique, appuyée sur une rationalité technico-scientifique, le leader met en œuvre les règles.</p>   | <p>Combinaison de formes de coordination : marchés, contrats, sentiment d'appartenance, communauté, la création incrémentale du consensus lie les acteurs entre eux.</p> <p>Rôle du leadership politique : le rôle intègre les acteurs en structurant leurs interactions grâce à un "<i>policy discourse</i>", un discours de cadrage mettant en scène, les enjeux, le territoire, les intérêts liant les acteurs. Il veille à la coordination entre les institutions.</p>  |
| <b>Mode d'appréhension de la ville</b> | <p>Fonctionnaliste : la ville-objet.</p> <p>La ville est essentiellement définie par ses espaces internes dont il faut gérer les relations</p>   | <p>Culturaliste / Organiciste : la ville-acteur, la ville-société.</p> <p>La ville est essentiellement définie par son identité, ses vocations, la qualité de ses réseaux sociaux, et par ses rapports à l'altérité territoriale (Etat, autres villes).</p>   |

## Chapitre 2

### **Le projet, entre fragmentation et recomposition de l'action publique urbaine**

Le projet est porteur d'une ambivalence fondamentale. D'un côté, il est le fait d'un acteur, d'un groupe ou d'une institution capable de mettre en œuvre une intention globale. Pour une ville, il est vecteur d'affirmation et d'autonomisation vis-à-vis de son environnement, la marque de son institutionnalisation de la ville comme espace politique et de la constitution d'une capacité d'action collective. D'un autre côté, le projet est par excellence une forme d'action interactionniste, dans laquelle la volonté de l'acteur, du groupe ou de l'institutionnalisation mobilisé est en permanence négociée avec son environnement. Les choix y sont construits dans le cadre de processus incrémentaux mettant à l'épreuve les intentions individuelles ou collectives et rendant difficile l'imputation des effets de l'action. C'est cette ambivalence qui fait du projet un objet propice à un questionnement sur les modes d'institutionnalisation des villes : une capacité d'action s'y recompose, d'une part, sur la base de modes d'action publique horizontaux, fragmentés, interactionnistes et empruntant aux dynamiques de l'action collective et des réseaux mais, d'autre part, où la régulation politique et institutionnelle n'est pas absente.

Ainsi, catégorie de la pratique, le projet devient catégorie de l'analyse car il articule concrètement deux dynamiques de l'action tenues généralement pour contradictoires. La première dynamique est celle de la fragmentation de l'action publique urbaine en une pluralité de collectifs de projet, de réseaux dont l'efficacité est liée à leur caractère restreint, à la densité des interactions qui lient leurs acteurs, voire à l'opacité dans laquelle ils opèrent. La deuxième dynamique est celle de l'affirmation des villes comme territoires politiques, notamment grâce à l'émergence d'une capacité de contrôle et d'intégration politique autour des leaders et des institutions du gouvernement urbain. Le projet est, pour une part, signe d'entropie, d'éclatement des logiques de l'action publique urbaine selon des logiques la rapprochant de l'action collective ; il est aussi une dynamique de reconstruction de ces logiques d'action par l'émergence d'une capacité à intégrer, à guider des processus d'action. Cette contradiction propre au projet permet de poser l'hypothèse que, loin d'être contradictoires, ces deux

dimensions se renforcent réciproquement et que leur interaction définit le contour des nouvelles formes du gouvernement urbain. Dans cette hypothèse, les villes s'institutionnaliseraient comme territoires politiques et une capacité d'action s'y constituerait à travers la démultiplication des interactions dans l'action publique et non pas tant, ou uniquement, à travers l'émergence d'un pouvoir urbain capable de mettre en ordre un système d'acteurs et de le faire agir en fonction d'objectifs prédéfinis. Cette démultiplication des interactions, loin de décomposer l'espace public urbain, le "constituerait" mais parallèlement, dans ce processus d'institutionnalisation par les interactions, l'institution politique voit son rôle transformé mais pas forcément éclipsé. Il importe dès lors de voir selon quelles modalités ce rôle de l'institution politique se recompose dans les villes, comment un rôle de coordination, de mise en cohérence émerge, mais de manière différente qu'à l'échelle, par exemple, des Etats nationaux.

Dans ce chapitre, les deux facettes du projet –le projet comme figure de l'autonomie et de pronominalisation d'une part, comme figure de l'interaction et de l'indétermination d'autre part- seront successivement considérées. Il sera ensuite possible, dans un troisième temps, de tirer de l'exposé de cette tension la problématique centrale de ce travail.

### ***1. Le projet figure de l'interaction et de l'indétermination***

Le projet est une forme d'action dans laquelle la volonté de l'acteur, du groupe ou de l'institution impliqué est en permanence négociée avec l'environnement. L'élaboration des intentions qui constituent le projet est forcément un processus daté et situé, tributaire d'un contexte, d'un état des ressources disponibles à un moment  $t$ . De même les conditions de mise en œuvre du projet sont déterminées par des variables contextuelles. L'acteur, le groupe ou l'institution qui construit et met en œuvre un projet est donc dans un constant rapport d'interaction, de négociation avec son environnement. Il doit produire des choix tout en sachant que ces choix devront être continûment amendés, repris en fonction d'un contexte changeant et incertain. D'une certaine manière, les choix, les décisions construits dans le cadre du projet sont par nature "coproduits" par le porteur du projet et son environnement dans le cadre d'un processus incrémental et interactif. Les produits de la démarche de projet ne peuvent être que partiellement déterminés, les termes du projet étant soumis à une constante reformulation au gré de l'évolution de l'environnement de l'action.

## 1.1 Le projet et la différenciation des scènes d'action publique

Dans la démarche de projet, la volonté de l'acteur, du groupe, de l'institution ou du territoire mobilisé doit être négociée avec le contexte de l'action. Le contenu du projet n'est plus tant déterminé par des intentions abstraites et générales mais également par ce que les acteurs vont découvrir du contexte interne et externe. Plus, avec le projet, l'enjeu des politiques territoriales n'est plus tant ou uniquement d'unifier, de redistribuer, d'homogénéiser des conditions territoriales mais, au contraire, de développer les spécificités des territoires, de les différencier. Tout ces éléments font donc du projet un vecteur de fragmentation, d'hétérogénéisation voire de dissolution des ambitions classiquement attribuées aux politiques territoriales.

### 1.1.1 Un mode d'action contextualisant : le projet est toujours spécifique à un lieu

Le projet est un *mode d'action sur mesure*. Il est forcément spécifique à un lieu, à un collectif d'acteur, à une expérience et en cela, contribue à différencier l'acteur, le groupe ou le territoire qui le porte de son environnement. Dans le domaine des politiques d'aménagement et d'urbanisme, la démarche de projet revient à appréhender le territoire comme un isolat physique, social et économique dont la spécificité est irréductible. L'enjeu de l'intervention publique n'est plus alors d'"homogénéiser le territoire" mais plutôt de l'"hétérogénéiser"<sup>1</sup>. Ce dernier n'est plus vu comme un support et un inducteur des rapports sociaux sur lequel il faudrait intervenir pour réduire des disparités de conditions, il est davantage vu comme sujet dont les caractéristiques doivent être renforcées et valorisées par l'action publique. Le projet est ainsi porteur d'une forte logique de différenciation des politiques territoriales. Celles-ci sont moins guidées par des objectifs d'égalisation des conditions que par des logiques de mobilisation et de valorisation de ressources spécifiques.

Ce "contextualisme" a plusieurs types de déclinaisons dans les démarches de projet. Selon les cas l'accent est mis tantôt sur le contexte interne, tantôt sur le contexte externe. Dans la démarche du projet urbain, l'accent est mis sur le contexte interne. La volonté de rompre avec l'idéologie de la table rase qui caractérisait l'urbanisme fonctionnaliste amène à valoriser les traces de la ville existante dans le souci de "faire la ville sur la ville", de la "ménager". Le projet urbain, indique C. Devillers, est "une pensée de la reconnaissance de ce qui est là, des

---

<sup>1</sup> . Padioleau, J.-G., Demesteere, R., "Les démarches stratégiques de planification des villes", *Annales de la recherche urbaine*, n°51, 1992, p. 115.



traces, du substrat"<sup>2</sup>. Dans le cas des projets de ville et de la planification stratégique, l'accent est davantage mis sur le contexte externe. La planification classique, durant les Trente Glorieuses, tendait à faire de l'environnement extérieur de la ville une variable stable, le contexte de croissance était réduit à un effet multiplicateur simple garanti par des politiques nationales keynésiennes soustrayant les villes aux humeurs de la conjoncture économique. A partir des années 1980, les villes voient leur environnement se transformer fondamentalement. La crise des industries traditionnelles, l'austérité fiscale imposée par les Etats centraux et les progrès de la construction européenne déstabilise le contexte d'action des élites urbaines. Celles-ci sont de plus en plus contraintes de scruter l'environnement pour y identifier des menaces et des opportunités et en déduire des stratégies de développement. Le thème de la compétition territoriale fait alors son apparition dans les agendas urbains<sup>3</sup>. La floraison des démarches de planification stratégique et des projets de ville<sup>4</sup> traduit bien cette situation nouvelle où les politiques urbaines ne sont plus conçues comme des réponses à des besoins standardisés, normalisés par des administrations centrales mais construites par le rapprochement des ressources internes de la ville et des opportunités qu'offre l'environnement.

La démarche de projet porte ainsi potentiellement une logique de différenciation des réponses politiques des territoires correspondant elle-même à une logique de différenciation des problèmes et des situations territoriales. La multiplication des pratiques de projet dans les politiques territoriales correspondrait à ce que P. Duran a défini comme le passage d'une "logique des besoins" à une "logique des problèmes". Dans le premier cas, chaque problème social peut être réduit à des besoins universels quantifiables qu'une politique sectorielle peut satisfaire au moyen d'outils et de ressources standards<sup>5</sup>. Avec le projet, on sort de cette conception selon laquelle la réalité sociale peut être saisie à travers les découpages sectoriels

---

<sup>2</sup> . Le "contextualisme" indique encore C. Devillers, est un des "corollaires conceptuels" du projet urbain, in *Le projet urbain, op. cit.*, p. 12, 13, 15. Le projet urbain, ajoute Bernard Huet, s'inspire du contexte pour "produire du contexte, à travers des tracés, des découpages". Le projet urbain est une démarche qui revendique un certain conservatisme qui va à l'encontre de la vulgate éradicatrice que portait le Mouvement moderne. "Pour moi, la ville est une question de continuité, un problème de consensus, en tout cas, ce n'est pas un problème d'innovation. Faire la ville n'est pas innovant. Il y a un aspect conservateur dans la ville, au sens le plus noble du terme, un sens de protection", in "Le projet urbain et l'histoire", *art. cit.*, p. 9.

<sup>3</sup> . Sallez, A., Vérot, P., "Strategies for cities to face competition in the framework of European integration", *Ekistics*, n°350-351, sept.-oct. 1991, pp. 292-298 ; Budd, L., "Territorial competition and Globalisation : Scylla and Charybdis of European cities", *Urban Studies*, vol. 35, n°4, 1998, pp; 663-685 ; Jensen-Butler, C., Shachar, A., van Wersepe, J., *European Cities in Competition*, Avebury, Aldershot, 1997.

<sup>4</sup> . Bouinot, J., Bermills, B., *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Paris, A. Colin, 1995, p. 75.

<sup>5</sup> . L'archétype de cette logique des besoins est la politique des grilles d'équipement menée par le Ministère de l'Équipement en France. Les besoins en équipement étaient évalués en fonction de critères quantitatifs appliqués à toutes les situations locales. Si un besoin était avéré il était satisfait par une procédure et un produit standard.

d'une "nomenclature administrative"<sup>6</sup> pour épouser une "logique des problèmes". Les problèmes sociaux ne vont pas de soi, il doivent être identifiés et formulés à travers le maillage des interactions qui le définissent : "les problèmes sont moins imposés en fonction de nomenclatures juridiques que vécus à partir du territoire, qu'il s'agisse du développement local, de l'exclusion, de l'habitat ou de l'environnement. Du même coup, c'est l'interconnexion des problèmes sociaux qui prend le pas sur la segmentation de l'action, l'interdépendance des acteurs plus que leur juxtaposition, la multiplicité des acteurs et donc des finalités poursuivies sur l'unité du pouvoir"<sup>7</sup>. Avec la multiplication des recours à la démarche de projet, l'Etat central tend de moins en moins à déterminer les thèmes et les contenus de l'intervention publique. Les problèmes sont construits et pris en charge à l'échelle de leur manifestation : le territoire, la ville, le quartier, etc.<sup>8</sup>. Certains auteurs ont tenté de rendre compte de cette différenciation des politiques territoriales. Duran et Thoenig, dans une analyse centrée sur le cas français, tentent de démontrer que l'intervention des autorités publiques, et notamment de l'Etat, pour "peser sur la conduite des affaires publiques" se résume désormais à proposer "de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps", "destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts"<sup>9</sup>. La mise en place de dispositifs d'institutionnalisation de l'action collective tels que les contrats, les chartes, les projets, a pour effet de nourrir la fragmentation de l'action publique et d'accentuer "la différenciation des scènes où se construit l'action publique"<sup>10</sup>.

Dans cette approche, inspirée par le courant français de la sociologie des organisations, le projet est appréhendé comme une forme d'action permettant des recompositions à l'échelle micro des systèmes d'actions locaux mais organisant parallèlement la fragmentation de l'action publique et notamment des politiques territoriales de l'Etat. Cette perspective donne à voir des réseaux de projet agissant au sein d'univers réduits (ce que Lowi appelle les "*issues areas*"<sup>11</sup>) définissant, dans une grande autonomie, leurs propres objectifs, normes d'action et identités. Il s'agit à travers la démarche de projet de garantir les conditions

---

<sup>6</sup> . Duran, P., "Le partenariat public-privé entre réglementation et régulation", *Revue économique et financière*, n° spécial "partenariats public-privé" et développement territorial", 1995, p. 270.

<sup>7</sup> . Duran, P., "Les non-dits de l'évaluation", in Timsit, G., Claisse, A., Belloubet-Frier, N. (dir.), *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris, PUF, 1996, p. 168.

<sup>8</sup> . Béhar, D., Estèbe, P., "L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999.

<sup>9</sup> . Duran, P., Thoenig, J.-C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46-4, 1996, pp. 600-601.

<sup>10</sup> . *Ibid.*, p. 606.

d'une efficacité de l'action publique en l'organisant sur de territoires restreints, autour de problèmes et d'objectifs bien circonscrits et de systèmes d'acteurs réduits. Des procédures de construction collective des problèmes doivent permettre une appropriation par chacun des acteurs de ces problèmes, l'action par objectifs doit permettre d'articuler les interventions des différents acteurs et de conférer un horizon temporel bien identifiable à l'action. Dans la démarche de projet, l'attention portée à la qualité des processus, à leur capacité de générer une cohésion des systèmes d'acteurs est aussi importante que l'attention portée aux objectifs.

Néanmoins, cette attention portée à la qualité des micro-processus de projet, à l'institutionnalisation de l'action collective a pour corollaire, selon Duran et Thoenig, la fragmentation et la différenciation de l'action publique davantage que sa recombinaison<sup>12</sup>, différenciation des politiques d'un territoire à l'autre mais également au sein du même territoire. Le projet participe d'un processus d'entropie qui rend illusoire la recombinaison d'une capacité d'intégration politique à des échelles plus vastes, celle de la ville par exemple. Si recombinaison il y a, elle est circonscrite à l'échelle des périmètres d'interaction entre les acteurs<sup>13</sup>. Le projet n'a des effets intégrateurs qu'à l'échelle des systèmes d'action concrets<sup>14</sup>. Il ne participe pas d'une dynamique plus globale d'intégration et d'institutionnalisation.

### 1.1.2 La centralité de l'enjeu des ressources

Le projet est un mode d'action correspondant à une période de rareté des ressources. Ceci a deux types de conséquences dans le domaine des politiques urbaines et territoriales. D'une part, la raréfaction des ressources qui jusque-là étaient fournies par des tiers,

---

<sup>11</sup> . Lowi, T., "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", *World Politics*, 16 (4), juillet, 1964, pp. 677-715.

<sup>12</sup> . La recombinaison d'ordres sociaux ne fait de toute façon pas partie des préoccupations théoriques de cette tradition de sociologie des organisations. Pour Olivier Borraz, "la notion même de recombinaison prête à confusion dans la mesure où elle postule un ordre antérieur et possiblement un ordre ultérieur". La réalité de l'action publique impose de considérer avant tout "les décalages, les dissonances et les incongruités comme étant la règle au sein des secteurs et des systèmes d'action publique", "les moments d'alignements", de mise en cohérence étant, eux, "toujours contingents et temporaires" et constituant l'exception, in Borraz, O., "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 81 et 77.

<sup>13</sup> . C'est ce qu'indique très clairement J.-P. Gaudin pour qui les arènes de négociation qui se structurent autour des démarches de projet ne structurent bien souvent que des mini-représentations catégorielles et professionnelles et participent donc à des recombinaisons de l'action publique urbaine qui ne dépassent pas le cadre limité des systèmes d'action, in "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?", *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, pp. 31-56.

<sup>14</sup> . Thoenig, J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", *Revue française de sociologie*, XXXV, 1994, pp. 357-392. "L'approche organisationnelle, indique E. Friedberg, traite en fait de la construction et du maintien d'ordres locaux qui assurent la régulation des comportements et l'intégration des stratégies divergentes, sinon conflictuelles, des acteurs concernés. Ces ordres sont limités. Leur ressort et leur extension sont fluctuants : la participation des acteurs varie, et les 'limites' du système d'acteurs concret pertinent s'étendent ou au contraire se

essentiellement l'Etat, s'accompagne d'une injonction faite aux acteurs territoriaux, par les niveaux supérieurs, régionaux, étatiques ou européens, à mobiliser des ressources proprement locales. On voit là encore apparaître un facteur de différenciation et de fragmentation des politiques territoriales. D'autre part, la mobilisation des ressources locales étant devenue un enjeu central, auquel est suspendue l'allocation de ressources extérieures, la mobilisation et l'articulation des ressources tend à déterminer la discussion sur les fins.

*L'injonction à la mobilisation des ressources internes*

La figure du projet est "liée au temps de rareté : les ressources disponibles de tous ordres deviennent rares et problématiques. Comment mieux gérer cette rareté et éviter qu'elle nous asservisse" se demande J.-P. Boutinet<sup>15</sup>. La naissance de la planification stratégique aux Etats-Unis est contemporaine d'un tarissement des subventions fédérales aux villes<sup>16</sup> ; les projets de ville et d'agglomération sont une réponse à une compétition accrue entre villes ; la Politique de la Ville est une des dimensions du redimensionnement du welfare. La mobilisation des ressources devient donc une dimension essentielle du processus de construction des politiques urbaines. Les politiques territoriales ne sont plus seulement financées ou entreprises sur la base d'une prise en compte de critères objectifs de déséquilibres territoriaux. Le principe de l'allocation de ressources sur la base d'une logique de péréquation et de redistribution est de plus en concurrencé par un principe qui soumet l'allocation de ressources à la mobilisation et à l'articulation préalables de ressources proprement locales. Un principe de mobilisation vient ainsi suppléer un principe d'allocation dans les politiques territoriales de l'Union Européenne mais aussi des Etats français et italien. Tout se passe comme si le projet était la forme d'action correspondant à des stratégies du territoire des Etats reléguant l'enjeu de la redistribution au second plan au profit de l'enjeu de la compétitivité.

---

rétrécissent au gré des circonstances", in *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 2<sup>e</sup> éd., 1997, p. 187-188.

<sup>15</sup> . Boutinet, J.-P., "Du projet-objet au projet-méthode : destinée d'un concept nomade", préface à Vassilef, J., *La pédagogie du projet en formation*, Lyon, Chronique sociale, 4<sup>e</sup> éd., 1997, p. 9.

<sup>16</sup> . Gottdiener, M., "Crisis theory and state –financed capital : the new conjuncture in the USA", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, n°3, 1990, pp. 383-404 ; Gottdiener, M., "Retrospect and prospect in urban crisis theory", in M. Gottdiener (ed.), *Cities in Stress : a New Look at the Urban Crisis*, Beverly Hills, CA, Sage, 1986, pp. 277-291 ; Fainstein, S., Fainstein, N., "The ambivalent State : economic development policy in the US federal system under Reagan administration", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 25, n°1, sept. 1989, pp.41-62.

C'est le constat que l'on peut faire à la lecture de certaines analyses néo-marxistes et régulationnistes des politiques urbaines et territoriales<sup>17</sup>. A la lumière de ces travaux, la généralisation des démarches de projet correspondrait à une transformation de l'action publique urbaine commandé par des mutations du système productif, elles-mêmes relayées par les politiques néo-libérales des Etats. Les politiques urbaines et régionales redistributives correspondaient à une phase historique où le Capital, relativement statique, requérait l'appui de l'Etat et de ses dispositifs de redistribution pour constituer des espaces nationaux homogènes et stables permettant d'écouler des productions standardisées. Les politiques urbaines étaient des politiques de la demande reflétant le compromis keynesiano-fordiste de l'après-guerre. Les ressources nécessaires au développement des villes étaient essentiellement détenues et distribuées par les Etats centraux sur la base de critères objectifs (population, niveau d'équipement et de développement, etc.). Par contraste, l'émergence des projets correspondrait à l'abandon des politiques de la demande et la conversion des administrations centrales et locales à une stratégie de l'offre<sup>18</sup>. La pression exercée par les systèmes de redistribution sur les finances publiques et sur les entreprises, la plus grande mobilité du capital ont entraîné la rupture du compromis keynesiano-fordiste. Les conditions de la croissance sont davantage attendues de la capacité des entreprises à accroître leur compétitivité que de l'accès de classes toujours plus nombreuses de la population à la consommation<sup>19</sup>. Dès lors, les Etats, mais également les territoires, doivent générer les conditions de la compétitivité des entreprises.

Toujours selon ces approches néo-marxistes et régulationnistes, l'apparition de nouveaux systèmes d'organisation de la production autour du principe de la "spécialisation flexible" mettrait les territoires locaux, et notamment les villes, en première ligne face aux nouvelles exigences de l'économie et expliquerait l'émergence de politiques urbaines pro-actives. Face à des marchés changeants et hyper-concurrentiels, des demandes de plus en plus

---

<sup>17</sup> . Nous nous appuyons ici essentiellement sur les travaux de David Harvey et Bob Jessop : Harvey, D., "From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71B (1), 1989, pp. 3-17 ; *The Condition of Postmodernity*, op. cit. ; Jessop, B., "The Regulation approach, governance and Post-fordism : alternative perspectives on economic and political change ?", *Economy and Society*, vol. 24, n°3, august 1995, pp. 307-333 ; "Post-Fordism and the State", in Amin, A. (ed.), *Post-fordism. A reader*, Oxford, Blackwell, 1994.

<sup>18</sup> . Bob Jessop parle lui du passage d'un "*Keynesian Welfare State*" à un "*Schumpeterian Workfare State*", in "Towards a Schumpeterian Workfare State ? Preliminary remarks on Post-Fordist political economy", *Studies in political economy*, 40, spring 1993, pp. 7-39.

<sup>19</sup> . David Harvey parle de remplacement d'une "rationalité sociale" –forme d'organisation sociale dans laquelle les institutions politiques sont légitimées à mettre en œuvre les conditions de la justice sociale- par une "rationalité de marché" dans laquelle le marché est vu comme une forme pure d'organisation sociale rationnelle, vecteur de justice sociale. Cf. Harvey, D., "Social justice, postmodernism and the city", *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 1992.

différenciées, la "spécialisation flexible"<sup>20</sup> organiserait la production autour de réseaux de petites unités intégrées, spécialisées conférant aux firmes une meilleure réactivité. Cette nouvelle organisation de la production trouverait dans les villes ou les régions d'industrie diffuse ses lieux d'épanouissement. La proximité spatiale entre firmes, entre une entreprise et ses filiales et/ou ses sous-traitants est redécouverte comme moyen de réduire les coûts d'échange d'information et les coûts de transaction<sup>21</sup>, de mutualiser les risques liés à certains investissements. La proximité avec des marchés de consommation de plus en plus segmentés et mouvants et avec les secteurs de la recherche-innovation permet aux firmes de réagir plus rapidement aux évolutions de la demande et des technologies. Cependant, la nécessité d'être localisé dans un environnement offrant un niveau maximum de services et un accès aux flux d'informations, incitent les plus grandes entreprises à ne privilégier qu'un nombre restreint de lieux d'implantation<sup>22</sup>. Ces lieux, ce sont les plus grandes métropoles du monde, celles qui sont capables d'offrir aux entreprises ce que Pierre Veltz appelle une "assurance flexibilité"<sup>23</sup>, ou bien encore les districts industriels.

Dès lors, villes et territoires se retrouvent en première ligne pour organiser les conditions de la compétitivité économique. Ils s'opposent dans une compétition féroce pour obtenir les implantations d'activités et attirer les classes sociales solvables alors que, parallèlement, la manne des transferts étatiques tend à se tarir<sup>24</sup>. Autrement dit, les villes doivent faire davantage que ce qui leur était demandé durant la période fordiste avec des ressources qu'elles doivent mobiliser elles-mêmes.

Les projets sont la résultante de cette situation nouvelle. Les projets de villes, les démarches de planification stratégique voient les élites économiques et politiques locales s'associer pour combiner leurs ressources et produire des politiques de l'offre. Les projets urbains et les grandes opérations de renouvellement urbain de prestige sont privilégiés pour

---

<sup>20</sup> . Cette notion, très associée à celle de post-fordisme, désigne des systèmes productifs marqués par une accélération du rythme des évolutions technologiques, une accélération du rythme des évolutions de la demande et une grande diversification de cette demande. Ce nouveau contexte exige une faculté d'ajustement rapide aux changements de la demande en termes de capacité d'élaboration de nouveaux produits et d'adaptation des chaînes productives qui elles même favorise les réseaux de PME flexibles, à la fois sensibles aux modifications de leur environnement et d'adapter rapidement leur production. La spécialisation flexible tend aussi à faire des contextes sociaux locaux et de la proximité géographique des facteurs essentiels de performance et de développement économique. Cf. aussi Scott, A.J., "Flexible Production Systems and Regional Development : the Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 12/2, 1988, p.171-186.

<sup>21</sup> . Benko, G., Lipietz A. (dir.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992.

<sup>22</sup> . Sassen, S., *The global city*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991 ; Amin, A., Thrift, N. (eds), *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

<sup>23</sup> . Veltz, P., *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF, 1994.

créer une attractivité internationale au détriment des politiques en faveur des quartiers en difficulté<sup>25</sup>. Dans un contexte de rareté des ressources, les démarches de projet instituent une gestion différenciée des espaces urbains<sup>26</sup> et un abandon de l'objectif de redistribution. Le projet urbain s'attache à différencier les espaces de la ville et à valoriser ceux qui sont préalablement dotés de valeurs par le marché<sup>27</sup>. Dans une lecture néo-marxiste, on pourrait dire, en simplifiant grossièrement, que dans un contexte d'économie nationale relativement fermée, où les territoires ne sont pas en compétition entre eux et dans un contexte d'urbanisation extensive, le plan régule la croissance économique et redistribue la production de la valeur urbaine sur tout le territoire de la ville, alors que, dans un contexte associant rareté des ressources, compétition entre les territoires et urbanisation intensive, le projet identifie des pôles potentiels de croissance et de valorisation foncière dans la ville et y développe des politiques de l'offre pour stimuler la croissance<sup>28</sup>. Pour ce faire, le projet met en œuvre des outils de mobilisation permettant d'associer des acteurs et des ressources publics et privés et peut préfigurer la constitution de coalitions de croissance dans les villes européennes, à l'image de ce qui s'est développé dans les villes américaines<sup>29</sup>.

Enfin, le projet doit être relié aux transformations idéologiques qui accompagnent les mutations des systèmes productifs et des rapports entre l'Etat et le marché. Le projet est tributaire d'une tendance commune à toutes les politiques "post-modernes" et qui consiste à disjoindre les expériences des individus et des territoires. La démarche de projet est porteuse d'une éthique de la responsabilisation individuelle, d'un discours valorisant la possibilité offerte à tous les individus et tous les territoires de faire évoluer leur situation par une

---

<sup>24</sup> . Pickvance, C., Préteceille, E. (eds), *State Restructuring and Local Power*, Londres, Pinter, 1991.

<sup>25</sup> . Fainstein, S., Fainstein, N. (eds.), *Restructuring the city. The political economy of urban redevelopment*, New York, Longman, 1986 ; Fainstein, S., "The changing world economy and urban restructuring", *Urban Affairs Review*, n°37, 1991, pp. 31-47.

<sup>26</sup> . Merryfield, A., Swyngedouw, E. (eds), *The Urbanization of Injustice*, New York, New York University Press, 1997 ; Fainstein, S., Gordon, I., Harloe, M., *Divided Cities*, London, Blackwell, 1992.

<sup>27</sup> . Dans leur analyse de la vogue des grands projets urbains en Italie dans les années 1980, Dente *et al.* indiquent que l'intervention sur la ville revêt de plus en plus la forme d'une intervention sur des portions précises du territoire, in *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano, Bologna*, Il Mulino, 1990. De plus, ces projets ont des caractéristiques communes : ils concernent des espaces déjà bâtis et correspondent le plus souvent à des projets de réseaux de transports, d'ensembles immobiliers tertiaires ou à des équipements de loisirs et de communication. La place du logement y est le plus souvent réduite. Ils sont souvent élaborés et mis en œuvre en marge des documents et procédures classiques de planification. Des structures et des documents *ad hoc* (les *Varianti ad hoc*) sont mis en place pour les mener à bien. Une autre nouveauté de ces projets réside dans l'apparition des grands groupes industriels et financiers dans le système de portage et de financement des projets.

<sup>28</sup> . Indovina, F., "La città possibile", in Indovina, F. (dir.), *La città del fine millenio*, op. cit.

<sup>29</sup> . Logan, J.R., Molotch, H.L., *Urban Fortunes : the Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press, 1987.

mobilisation de leurs ressources propres<sup>30</sup>. Le sort d'un territoire n'est plus expliqué par une dissymétrie de ressources par rapport à d'autres territoires mais par un défaut de mobilisation au sein du territoire lui-même<sup>31</sup>. De ce nouveau paradigme découlent des politiques basées davantage sur des logiques de mobilisation des ressources internes que sur des logiques d'allocation de ressources externes.

Ces théories néo-marxistes et régulationnistes comportent de nombreux défauts. Elles sont très marquées par les contextes anglo-saxons qui, pour la plupart, leur ont donné naissance. Elles procèdent à deux types de simplifications. D'une part, l'instance politique ne semble avoir pour fonction que de ratifier et d'accompagner le changement des changements des rapports entre économie et territoire. Par le projet, le politique ne fait que conforter des logiques ponctuelles de valorisation qui tendent, à terme, à accélérer le processus de dualisation urbaine. Or, on peut penser, qu'à l'inverse, le projet vise à réorganiser des solidarités et à réintroduire une vision globale dans les politiques urbaines. D'autre part, le rapport de l'économie au territoire est simplifié à l'extrême et contamine d'ailleurs les rapports que les autres acteurs ou groupes (élus, groupes sociaux) peuvent entretenir avec le territoire : celui-ci est une commodité avec laquelle ces différents groupes et acteurs n'entretiennent qu'un rapport instrumental. Or, les projets urbains ou les projets de ville peuvent être l'occasion de réactualiser des liens entre différents types d'acteurs et de réactiver des identités.

Ces approches ont toutefois le mérite de mettre l'accent sur la raréfaction des ressources fournies par les Etats et sur les pressions qui s'exercent sur les territoires pour qu'ils mobilisent leurs ressources propres. Elles permettent aussi d'expliquer ce passage d'un paradigme de l'allocation à un paradigme de mobilisation dans l'explication et le traitement des disparités territoriales.

#### *Le projet ou le dialogue permanent entre ressources et choix*

Le fait que les villes puissent de moins en moins compter sur le transfert inconditionnel de ressources étatiques a aussi un effet de différenciation des contenus mêmes des projets. Les politiques urbaines des Trente Glorieuses ont pu être mises en œuvre dans un contexte d'abondance et de concentration des ressources. La faisabilité du projet dépendait

---

<sup>30</sup> . On retrouve cette idée dans l'analyse de la "Cité par projets" in Boltanski, L., Chiapello, E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999. Dans ce registre nouveau de justification, l'exclusion n'est pas expliquée comme résultant d'une disparité initiale de ressources mais comme résultant d'une absence d'enthousiasme à activer ces ressources à les combiner à celles d'autres acteurs sociaux dans le cadre de projets.

<sup>31</sup> . Deakin et Edwards ont bien mis en évidence, dans le cas anglais, comment les politiques urbaines de l'ère thatchérienne étaient inspirées par un cadre idéologique qui appréhende l'intervention publique et les programmes redistributifs dans les *inner cities* comme relevant du pathologique, qui valorise l'initiative, la



essentiellement de sa conformité technique aux standards établis par les administrations centrales. La définition du contenu du projet précédait la recherche des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Plus, les acteurs qui concevaient le projet avaient de fortes chances, notamment dans le cas français d'être aussi ceux qui le finançaient, ce qui avait pour effet de simplifier et d'uniformiser les processus de production et les contenus des politiques urbaines.

Cette situation a changé : les ressources se sont raréfiées et dispersées. Désormais, le repérage et la combinaison des ressources, d'une part, et la conception du projet, d'autre part, sont deux processus parallèles qui interagissent entre eux. Le contenu du projet est de plus en plus tributaire des conditions dans lesquels se produira l'assemblage des ressources et se stabiliseront les échanges entre les détenteurs de ressources. Par ailleurs, du fait que la conception et la mise en œuvre des projets est un processus nécessairement inscrit dans des temporalités longues, la validité des objectifs de ces projets est largement suspendue à l'évolution des situations et des contextes de l'action et donc d'un stock de ressources. "Les finalités et les objectifs stratégiques, comme l'indique P. Duran, ne peuvent plus être pensés comme exogènes aux univers concrets qui auront à charge de les opérationnaliser"<sup>32</sup>, et aux stocks de ressources disponibles, serions-nous tentés d'ajouter.

Luigi Bobbio<sup>33</sup> définit les politiques territoriales comme des "processus d'assemblage" de deux types de composantes : les acteurs et les ressources. Ces processus sont, par essence, inscrits dans des temporalités longues, ce qui les expose aux mutations des réseaux d'acteurs impliqués, aux évolutions du stock des ressources disponibles et à la transformation des conditions économiques, toutes choses qui nécessitent un amendement permanent des choix opérés. L'enjeu des ressources, de leur disponibilité variable, voire de leur production au cours

---

responsabilisation individuelles, les logiques de marché comme leviers d'une régénération des quartiers en difficulté, in Deakin, N., Edwards, J., *The Enterprise Culture and the Inner City*, Londres, Routledge, 1993.

<sup>32</sup> . Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 43. Et Patrice Duran d'illustrer son propos en recourant à la métaphore d'Ulysse et les sirènes, d'après Jon Elster (Elster, J., *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982. La métaphore est traduite et résumée par Duran, *op. cit.*, p. 43.), où l'on voit qu'un raisonnement d'action partant des ressources disponibles produit un résultat bien meilleur qu'un raisonnement centré sur les finalités : "s'il désire fortement écouter le chant tant vanté des sirènes, [Ulysse] ne veut pas mourir, ce à quoi il est irrémédiablement condamné s'il l'entend. Les finalités étant par nature incommensurables, leur seule discussion ne peut permettre d'énoncer un choix rationnel qui constitue une solution à son problème. Par contre, c'est en déplaçant le raisonnement des finalités vers la situation qui est la sienne qu'Ulysse réussira à trouver comment les intégrer malgré leur caractère divergent. Grâce à la cire dont il dispose sur le bateau, il pourra boucher les oreilles des rameurs, et ainsi, après s'être fait attaché au mât, il pourra entendre le chant des sirènes sans que ses marins puissent répondre à ses appels lorsqu'il leur criera de le détacher. Ainsi, aura-t-il pu écouter le chant des sirènes sans pour autant mourir ; la combinaison des moyens disponibles s'est révélée supérieure à un raisonnement qui serait demeuré centré sur l'examen des finalités. Ceci contredit une vision tenace selon laquelle les valeurs sont des principes à l'aune desquels on choisit les buts opérationnels".

et par le processus d'action, est donc essentiel dans la conduite des politiques publiques. On peut, à la suite de Bobbio, distinguer quatre types de ressources qui sont à la fois injectées et produites dans le processus de projet :

- *les ressources juridiques* : les compétences et les droits que certains acteurs ou institutions disposent du fait de dispositions légales. On peut donner l'exemple du droit de consultation ou de veto dont dispose une institution dans un dispositif de planification,
- *les ressources cognitives* : les informations, savoir-faire, capacités d'expertise qui permettent à un acteur, un groupe ou une institution de définir le problème, d'influencer le contenu du projet,
- *les ressources financières* : celles-ci sont de plus en plus dispersées du fait de la crise fiscale qui frappe les autorités publiques; il est donc rare que les projets ne mobilisent qu'une seule source de financements,
- *les ressources politiques ou de consensus* : la capacité de mobiliser le consensus, de légitimer des acteurs ou des initiatives. Ces ressources également tendent à être de plus en plus dispersées. Un système où des grands partis de masse sont capables de mobiliser le consensus au sein de groupes sociaux correspond à une situation de concentration des ressources politiques. La période actuelle, marquée notamment par la crise des partis politiques, est au contraire caractérisé par une forte dispersion des ressources politiques.

Pour Bobbio, dans ce contexte nécessairement incertain marqué par la variété et la dispersion des ressources nécessaires au projet, "*progettare*" ce n'est pas seulement, comme on l'entend trop souvent, préfigurer un état futur des choses puis recenser et rassembler les ressources nécessaires à la réalisation de cet état souhaitable dans le cadre d'un cheminement linéaire. C'est aussi et surtout "ouvrir un processus"<sup>34</sup> dont les dynamiques et le résultat ne sont que partiellement prévisibles et contrôlables, parce que les dispositifs de projet sont essentiellement des processus d'échange et d'articulation de ressources entre une pluralité d'acteurs. Cet assemblage de ressources se fait dans le cadre d'un processus interactif toujours partiellement indéterminé. Il est difficile de prévoir à l'avance quelle ressource "attirera" l'autre, quel détenteur de ressources prendra le pas sur les autres dans ce type de processus.

---

<sup>33</sup> . Bobbio, L., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, Franco Angeli, 1996, cf. notamment le chapitre III "Attori e risorse negli interventi di trasformazione territoriale", p. 64 et s.

<sup>34</sup> . *Ibid.*, p. 67.

Ceci peut avoir des conséquences importantes sur l'évolution du contenu même du projet. L'enjeu de la faisabilité devient également central : la faisabilité définit en grande partie le bon projet et relègue au second plan l'enjeu de la souhaitabilité.

L'importance prise par l'enjeu de la mobilisation et l'articulation des ressources fait donc du projet un processus qui n'est que partiellement prévisible et maîtrisable. La dispersion des ressources, la multiplication des acteurs porteurs de ces ressources rendent les processus de projet difficilement contrôlable par un acteur ou une institution politique et en font un mode d'action vecteur de différenciation et de fragmentation de l'action publique urbaine.

### 1.1.3 La construction des connaissances dans et pour l'action

#### *Une logique d'action gouvernée par la "dynamique des problèmes"*

La mise en œuvre de démarche de projet correspond à une situation de dispersion des ressources cognitives dans laquelle aucun acteur ne détient le monopole de la capacité à interpréter et qualifier les problèmes urbains. Ceux-ci semblent en outre échapper à toute explication mono-causale. Les problèmes auxquels les acteurs urbains ont affaire ne sont plus donnés mais à construire, ils ne sont plus prédéfinis et imposés par les instances étatiques mais procèdent des situations locales. Il s'agit alors de reconstituer la matrice des interactions qui structurent ces problèmes afin de définir des objectifs d'action et le dispositif institutionnel destiné à les gérer<sup>35</sup>. Les problèmes de l'action urbaine sont donc de moins en moins déterminés par des découpages et des problématiques sinon universelles au moins nationales, ils développent au contraire leur propre dynamique à l'échelle des systèmes d'acteurs urbains<sup>36</sup>.

Dans ce contexte d'incertitude, le projet permet de construire les problèmes en organisant des échanges de ressources cognitives. Mieux, le processus de projet lui-même est l'occasion d'une production de nouvelles connaissances. La confrontation des points de vue et des représentations donne lieu à des controverses génératrices de nouvelles définitions du problème, qui vont elles-mêmes engendrer des transformations des représentations des acteurs<sup>37</sup>. Dans les processus de projet, les connaissances ne se construisent pas uniquement pour l'action et préalablement à celle-ci mais également dans l'action. C'est ce qui, pour F. Fratini, distingue les démarches de planification stratégique de la planification urbaine

---

<sup>35</sup> . Duran, P., Thoenig, J.-C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46-4, août 1996.

<sup>36</sup> . Borraz, O., "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", in Balme, R., Faure, A., Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 85.

classique. "Il ne s'agit pas de reposer le précepte de l'urbanisme 'classique' qui postule la nécessité d' 'examiner avant de planifier', il s'agit plutôt de planifier en examinant"<sup>38</sup>.

La production de connaissance est continue dans le processus de projet, encadrée dans les interactions concrètes, les échanges de ressources, les controverses et les conflits entre les parties prenantes au projet. C'est un élément de plus qui fait du projet un mode d'action contextualisant et différenciant et peu contrôlable par un seul acteur ou une seule institution. La construction des problèmes, des connaissances et donc du contenu du projet est toujours relatif à un contexte local, à un système d'acteurs, à la nature des interactions qui les unissent. Les ressources cognitives sont dispersées et le processus de projet, lui-même, est producteur de nouvelles connaissances. Les objectifs initiaux sont ainsi toujours relatifs, suspendus à l'évolution du stock de connaissances sur le territoire.

#### *Une production localisée des connaissances pour l'action*

Dans la démarche de projet, la connaissance pour l'action est produite dans l'action elle-même, dans le cadre des univers concrets qui assurent la mise en œuvre du projet. Les frontières entre les phases de conception, d'élaboration d'une part, et d'exécution et de mise en œuvre d'autre part, deviennent de plus en plus poreuses. La connaissance la plus valorisée est ici la connaissance contextuelle produite dans les interactions au détriment des connaissances génériques abstraites produites par les institutions de cogitation<sup>39</sup>.

En cela, le projet emprunte aux formes organisationnelles et aux dispositifs de production de la connaissance qui se sont développés dans la sphère productive<sup>40</sup>. Dans les formes d'organisation typiques de l'ère fordiste, les connaissances sont ce que P. Veltz appelle des "ressources génériques", autrement dit a-contextuelles et universellement transférables, ce sont des *inputs* isolables et relativement "exogène à l'activité économique". Ces connaissances

---

<sup>37</sup> . Callon, M, Lascoumes, P., Barthe, Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 2001.

<sup>38</sup> . Fratini, F., "Cinque ingredienti di fondo per l'approccio strategico alla pianificazione", *Territorio*, n°5, 1997, p. 108.

<sup>39</sup> . Nous reprenons cette distinction entre instances de cogitation et instances d'interaction d'Aron Wildavsky, *in Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, London, McMillan, 1980.

<sup>40</sup> . En effet, les travaux d'économie politique et de sociologie économique ont bien montré que la sphère productive et la sphère ont à relever des défis organisationnels qui présentent de fortes similitudes. Dans les deux champs, pour mieux faire face à des situations et à des demandes différenciées, on privilégie l'externalisation, la spécialisation d'entités autonomes centrées sur leur activité propre, on délègue la production des connaissances pour l'action et du sens de l'action aux échelons décentralisés, à des réseaux de projet. L'exemple classique des démarches de projet dans l'industrie est l'expérience de la conception de la Renault Twingo, relatée par C. Midler, *L'auto qui n'existait pas. Management des projets et transformation de l'entreprise*, Paris, Inter-Éditions, 1993 ; "Organiser la création : l'exemple du projet Twingo", *in* Prost, R. (dir.), *Concevoir, inventer, créer*, Paris, L'Harmattan, 1993.

sont "majoritairement cristallisé dans les machines"<sup>41</sup> et non pas dans les relations entre les hommes. De la même manière, dans les politiques urbaines des Trente Glorieuses, le savoir mobilisé est un savoir homogène, répondant à des besoins et des problèmes standardisés et décliné de manière uniforme dans les différents contextes locaux. Le post-fordisme valorise davantage les connaissances informelles, les savoirs tacitement partagés, imbriqués dans l'expérience et dans les interactions entre les opérateurs, difficilement normalisables et transférables. Aujourd'hui, les firmes ne peuvent plus se contenter d'un savoir décontextualisé, produit en interne par des centres de recherches pour accroître leur productivité. Le savoir est davantage contextuel, il réside et circule dans les réseaux internes et extérieurs à la firme. On y a accès en s'inscrivant dans des réseaux. De la même manière, les administrations ne peuvent se contenter de leur propre expertise pour agir mais doivent activer des réseaux internes et externes de connaissances<sup>42</sup>. De la même manière, dans la démarche de projet, le travail concret des opérateurs de terrain est vu comme un processus producteur de connaissances. Dans la vulgate du projet, la connaissance des "cogitateurs" doit donc interagir avec celle des "metteurs en œuvre". Le travail d'un chef de projet est alors de combiner ces connaissances pour produire, dans l'interaction, les choix optimaux.

Cette valorisation des univers concrets de la mise en œuvre, des contextes locaux d'opérationnalisation des projets comme lieux de production des problèmes, des enjeux et des connaissances pour l'action contribue, là encore, à faire du projet une dynamique d'hétérogénéisation, de différenciation et de fragmentation de l'action publique urbaine.

#### *Production des connaissances et constitution des réseaux de projet*

La production continue de connaissances dans le processus de projet ne vise pas uniquement à accumuler des ressources cognitives, elle sert aussi à constituer des ressources organisationnelles et relationnelles, autrement dit à constituer et pérenniser des réseaux d'acteurs. L'importance accordée au diagnostic dans la démarche de projet est significative de

---

<sup>41</sup> . Veltz, P., *op. cit.*, p. 191. P. Veltz utilise l'image du *pipe-line* pour décrire "le caractère à la fois internalisé et linéaire du schéma traditionnel d'innovation, qui part du laboratoire, puis redescend vers les bureaux d'études, les bureaux de méthodes qui conçoivent les processus adaptés aux nouveaux produits, et les fabricants qui se contentent de fabriquer" (*ibid.*, p. 192).

<sup>42</sup> . Les travaux sur les districts industriels, notamment ceux de Rullani ou de Piore, ont bien montré comment les fonctionnements de districts remettaient en cause un des aspects majeurs du fordisme et de la production taylorienne de masse : la réduction du travail à l'opération. Les districts tirent leur compétitivité et leur flexibilité d'une capacité organisationnelle et sociologique à revaloriser le travail comme œuvre, comme processus ouvert et relationnel générateur de connaissances, dans lequel les opérateurs font émerger des problèmes et participent à la construction des solutions. Rullani, E., "Dal fordismo realizzato al postfordismo possibile : la difficile transizione", in Rullani, E., Romano, L. (a cura di), *Il postfordismo*, Milano, Etas, 1998 ; Piore, M., "L'opera, il lavoro, l'azione : l'esperienza all'opera in un sistema di produzione flessibile", in Pyke, F., Becattini, G.,

ce point de vue. La littérature consacrée aux méthodologies de projet est très prolixe sur le rôle instituant du diagnostic : celui-ci "n'est pas orienté uniquement vers la compréhension des problèmes posés, mais également vers l'identification et la mobilisation des capacités d'action. [...] Il s'agit non seulement de progresser dans la compréhension des situations problématiques de manière à dépasser, transformer le point de vue initial des acteurs engagés, mais également d'examiner comment, ensemble, du lieu de leurs compétences et de leurs responsabilités respectives, ils peuvent contribuer à les modifier"<sup>43</sup>.

Le diagnostic contribue également à garantir la cohésion des systèmes d'acteurs sur toute la durée du processus de projet. La doctrine de la Politique de la Ville invite ainsi à "faire du diagnostic le support de l'apprentissage de la coopération entre les acteurs"<sup>44</sup>. "Il n'est pas possible de trouver des compromis entre les intérêts en présence, de rapprocher les champs de préoccupation, si les acteurs ne partagent pas une représentation des problèmes et une conception commune de l'action et si l'on ne parvient pas à ajuster leurs modes d'intervention, si ne se constitue pas une culture collective"<sup>45</sup>. La production collective de connaissances dans le processus de projet a pour vocation de créer une culture, une identité commune aux acteurs impliqués et de différencier un réseau de son environnement. Le thème omniprésent du "projet partagé" dans les discours accompagnant les politiques de régénération urbaine et les dispositifs de planification stratégique renvoie à une dimension essentielle de la démarche du projet : la constitution de réseaux d'acteurs et d'une capacité d'action pérenne. Un réseau de projet agit sur les conditions de faisabilité de son projet en agissant avant tout sur sa structuration interne et sur les liens qui unissent ses membres. Et la production constante de connaissances est un outil essentiel pour assurer la cohésion du collectif.

Les démarches de projet sont orientées vers la construction d'une capacité d'action collective à l'échelle de réseaux relativement réduits au sein desquels s'organise une activité de construction interactive des problèmes et des connaissances pour l'action. Le projet participerait donc de la fragmentation des politiques urbaines en une multitude de réseaux. Dans les démarches de projet, l'accent est mis sur la cohésion des systèmes d'acteurs, sur la stabilité et la pérennité des coopérations au sein de ces systèmes comme garanties de l'effectivité et de l'efficacité de l'action publique. Elles promeuvent l'autonomie des groupes

---

Sengenberger, W. (a cura di), *Distretti industriali e cooperazione tra imprese in Italia*, Firenze, Banca Toscana, 1991.

<sup>43</sup> . Bonetti, M., Conan, M., Allen, B., *Développement social urbain. Stratégies et méthodes*, op. cit., p. 32-33.

<sup>44</sup> . Bonetti *et al.*, op. cit., p. 25.

<sup>45</sup> . *Ibid.* , p. 120.

de projet dans la fixation de leurs objectifs intermédiaires et dans le choix des moyens pour les atteindre. Cette autonomie ne risque-t-elle pas de déboucher, à terme, sur une fragmentation de l'action publique urbaine autour d'une constellation de collectifs et de projets autonomes et sur la disparition de la capacité politique d'intégrer ces dispositifs d'actions épars. Dans cette hypothèse de fragmentation, la démarche de projet déboucherait sur un paysage de politiques urbaines menées au gré des intérêts et des objectifs cristallisés au sein de sous-systèmes soustraits à tout contrôle politique.

## 1.2 Un mode d'action interactionniste

La démarche de projet procède d'une "théorie interactionniste de l'action collective"<sup>46</sup>. Dans un contexte d'incertitudes, les processus d'élaboration des politiques urbaines ont davantage pour objectif de construire des consensus opératoires acceptables par l'ensemble des parties prenantes, de constituer des réseaux d'acteurs et d'enclencher des dynamiques d'action collective que de mettre en œuvre des mesures politiques correspondant à un intérêt général substantiel adossé à une rationalité scientifique univoque. Le processus de projet sert autant à construire un cadre d'action favorable qu'à concrétiser une vision de la ville souhaitable.

A la suite de J.-P. Boutinet, il faut bien insister sur le fait qu'à travers la démarche de projet, les acteurs des politiques urbaines ne renoncent pas à agir pour l'avenir ou à préparer cet avenir, mais ils le font moins en tentant de découvrir et contrôler le sens de l'avenir, comme c'était le cas à travers les activités de prévision par exemple, qu'en créant les conditions organisationnelles, cognitives et politiques nécessaires à la d'adaptation des systèmes d'acteurs urbains à un avenir forcément incommensurable. "Tout se passe comme si les individus étaient d'autant plus contraints d'inventer leur propre futur qu'aucun système prévisionnel ne peut aujourd'hui leur dire de quoi demain sera fait"<sup>47</sup>.

### 1.2.1 Le projet oppose à la rationalité technico-scientifique du plan une rationalité interactive

Dans les démarches de projet, les bons choix ne sont pas ceux qui procèdent d'une activité de déduction scientifique mais ceux sur lesquels une pluralité d'acteurs se sont

---

<sup>46</sup> . Toussaint, J.-Y., Zimmermann, M., "Fragment d'un discours technique. L'ingénieur face aux usagers et réciproquement", in Toussaint, J.-Y., Zimmermann, M (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont, Mardaga, 1998, p. 146. "Le projet, poursuivent les auteurs, comme forme contemporaine de l'action dans les sociétés industrielles urbaines, constituerait ce cadre d'interaction", *Ibid.*, p. 146.

<sup>47</sup> . Boutinet, J.-P., *Anthropologie du projet, op. cit.*, p. 86.

accordés au fil d'ajustements mutuels successifs<sup>48</sup>. C'est en cela que le projet oppose à la rationalité technico-scientifique du plan une rationalité interactive.

Les plans d'urbanisme sont apparus dans les villes à une époque où "l'autorité de la science ou du savoir technique acquière [...] un rôle croissant dans les politiques publiques tournées vers la ville"<sup>49</sup>. L'avis de l'urbaniste-expert maîtrisant les techniques de prévision et de gestion de l'extension de la ville est alors souverain. La démarche du projet correspond, à l'inverse, à un contexte de rationalité limitée, dans lequel l'avenir est peu maîtrisable et ne peut être que grossièrement esquissé. Dès lors l'enjeu de la planification n'est donc pas tant de découvrir les bons choix, de produire des visions scientifiquement fondées de la ville souhaitable, que de parvenir à une vision de la ville au futur qui soit le plus largement partagée par les acteurs qui participent à sa fabrication. Car le partage de cette vision permet déjà de lier les acteurs et de maîtriser une première variable de contexte essentielle, celle de la cohésion du système des acteurs urbains.

Et ce sont les interactions entre les acteurs, la construction incrémentale des choix qui sont censées générer une "vision partagée", un alignement cognitif et assurer, de ce fait la cohésion et la pérennité des systèmes d'acteurs. Selon la littérature de prescription, plus le processus de production du projet sera ouvert, moins son issue sera déterminée par certains acteurs dominants -experts, élus, intérêts économiques, etc.- plus le projet sera légitime, partagé et réapproprié et plus il en tirera de force<sup>50</sup>. C'est ce caractère ouvert, peu déterminé, moins soumis à la parole sacrée des experts qui amènent certains auteurs, notamment des théoriciens italiens de la planification, à voir dans les démarches de politique urbaine s'approchant de l'idéal-type du projet une dimension proprement politique qui était venue à manquer au plan. Pour Pierluigi Crosta, les décisions politiques ne sont pas le fruit de la mise en œuvre d'une connaissance scientifique mais de choix. La connaissance informe la décision mais ne s'y substitue pas. Une action déterminée par la connaissance scientifique n'opère pas un choix, elle n'est donc pas politique. "Pour garantir aux politiques publiques le caractère de 'choix', il nous faut reconnaître que les produits de la connaissance sur lesquels se fonde la

---

<sup>48</sup> . Ce qui permet de rapprocher les démarches de projet des dispositifs de démocratie délibérative. Nous aurons l'occasion d'y revenir. Sur ce point, cf. le numéro 52 de *Politix*, "Démocratie et délibération", 2002.

<sup>49</sup> . Gaudin, J.-P., "L'invention du plan", *Metropolis*, art. cit., p. 56. Du même auteur, cf. également *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine. 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985.

<sup>50</sup> . "Le projet de ville est par essence souple et ouvert à la saisie d'opportunités imprévisibles ; le plan est rigide", in Bouinot, J., Bermills, B., *La gestion stratégique des villes*, op. cit., p. 82.



décision, sont eux-mêmes matière à décision"<sup>51</sup>. L'expertise, la production de connaissances pour et dans l'action sont déjà travail politique, qu'il convient d'ouvrir à tous les porteurs de connaissance. De la même manière, pour L. Mazza, le projet est un dispositif de gestion de l'action collective, d'activation des interactions qui a pour but final la prise de décision. En cela, le projet est un dispositif politique et non technico-scientifique, car il implique la construction de coalitions d'acteurs et vise à structurer des processus décisionnels<sup>52</sup>. Pratiquement, le projet politise l'argumentation des choix quand le plan la technicise.

Le *thème du partage* est omniprésent dans la rhétorique accompagnant le projet car le consensus autour du projet est vu comme une condition essentielle de sa faisabilité. Le bon projet est un projet partagé<sup>53</sup>. Ses objectifs, pour être acceptés et appropriés doivent être définis de manière collective, interactive et incrémentale<sup>54</sup>. Ce caractère central des interactions montre bien encore dans quelle mesure les processus de construction des stratégies et de construction des coalitions d'action sont intimement liés. Le projet est cette forme d'action dans laquelle les coalitions construisent des stratégies mais aussi où les stratégies n'ont de sens que si elles permettent réciproquement de construire et de pérenniser des coalitions. Les stratégies sont stabilisées et tirent leur faisabilité du fait qu'elles ont été négociées, argumentées, explicitées et non plus parce qu'elles se réfèrent à des savoirs positifs<sup>55</sup>. La planification devient donc une activité interactive, au cours de laquelle différents types de rationalités sont censés rentrer en dialogue<sup>56</sup>. C'est ce qu'affirme clairement Pierre Mayet, un des promoteurs de la relance de la planification en France à la fin des années 1980 : "Le projet d'un seul acteur, c'est le contraire de la planification urbaine, un objet qui tombe sur un territoire sans y être relié. [...] L'élaboration du projet est faite sur la rigoureuse

---

<sup>51</sup> . Crosta, P.L., *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale, op.cit.*, p. 18. On est pas très loin des postulats de l'anthropologie symétrique d'un Bruno Latour, in *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La découverte, 1991.

<sup>52</sup> . Mazza, L., "Piani ordinativi e piani strategici", *Critica della razionalità urbanistica, art. cit.*, p. 38.

<sup>53</sup> . "On ne dira jamais assez qu'un bon document est aussi un projet qui mobilise la société civile tout entière d'une ville ou d'une région. Et pour ce faire il faut qu'il soit débattu puis accepté", in De Courson, J., *Le projet de ville, op. cit.*, p. 29.

<sup>54</sup> . Balducci, A., "Le nuove politiche della governance urbana", *Territorio*, n°13, 2000.

<sup>55</sup> . Mazza, L., "Piani ordinativi e piani strategici", *art. cit.*

<sup>56</sup> . La doctrine des nouveaux Grands Projets de Ville est claire sur ce point : le projet y est conçu comme "une plate-forme commune de mobilisation", sa construction est "l'occasion d'accélérer le processus de constitution d'une culture commune par l'élaboration des diagnostics, leur partage, et la négociation d'une stratégie commune" et il faut absolument "éviter le piège du 'système fermé' qui consiste à décliner opérationnellement un projet écrit une fois pour toute", in "Des GPU aux GPV", in DIV, "Renouveler nos villes pour mieux vivre ensemble", Rencontres de Vaulx-en-Velin, 9 et 10 décembre 1999.

déontologie de l'élaboration ouverte. [...] Le projet n'est jamais décidable, c'est une référence continûment alimentée, offerte à tous les décideurs"<sup>57</sup>.

Ce primat accordé aux interactions dans la construction des choix induit une transformation du rôle des outils classiques de la planification et notamment des représentations graphiques. Le plan dessiné devient davantage un outil de dialogue, un outil maïeutique qu'une sanction graphique de choix politiques produisant des effets réglementaires<sup>58</sup>. Il permet de faire prospérer les conflits en vue de la formation de compromis ou de consensus. Il alimente une dynamique d'élaboration qui produit des effets d'interconnaissance et de coalition entre les acteurs. On n'est pas très loin ici des théories communicationnelles de la planification qui assignent au plan un rôle d'opérateur de la production du consensus entre les acteurs et intérêts impliqués dans un processus ouvert et transactionnel de construction du projet de ville<sup>59</sup>. Les documents d'urbanisme ne sont donc plus conçus comme des documents clos mais au contraire ouverts à des amendements fréquents. La planification et l'urbanisme ne sont plus circonscrits dans des moments d'élaboration ponctuels, ils deviennent "des fonctions permanentes d'élaboration et de réélaboration des dispositifs nécessaires pour réaliser le projet de cité"<sup>60</sup>. La planification requiert ainsi des institutions permanentes encadrant les processus d'interaction. De ce point de vue, en France, la loi SRU reprend les prescriptions du rapport du Conseil d'Etat sur le droit de l'urbanisme<sup>61</sup> en préconisant une pérennisation des syndicats mixtes d'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT qui remplacent les Schémas Directeurs). "La sécurité de la règle de droit, grand principe, serait assurée non par son observation pointilliste, mais par la continuité du projet et la permanence de l'organisme qui tient à jour les documents de planification"<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> . Huruguen, A., "Interview de Pierre Mayet", *art. cit.*, p. 8.

<sup>58</sup> . Ascher, F., "Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes", *Les annales de la recherche urbaine*, n°51, juillet 1991.

<sup>59</sup> . Cette théorie représenté par des auteurs comme Patsy Healey, Judith Innes ou encore John Forester s'inspire du pragmatisme américain de John Dewey et de la théorie de la rationalité communicationnelle d'Habermas. Ici, la première vocation du plan n'est pas d'être l'incarnation d'une expertise scientifique mais d'être un lieu d'interaction et de production du consensus entre des parties prenantes (*stakeholders*). Le *planner* a pour fonction d'être à l'écoute de l'expression des intérêts et de définir des points de convergence entre ces intérêts en veillant à ce qu'aucun d'entre eux ne prennent une position dominante. Cf. Healey P., "Collaborative planning in a stakeholder society", *Town Planning Review*, 69 (1), 1998, pp. 1-21 ; Innes, J., "Planning through Consensus Building. A new View of the Comprehensive Planning Ideal", *American Planning Association Journal*, vol. 62, n°4, autumn 1996, pp. 460-472.

<sup>60</sup> . Ascher, F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995, p. 215.

<sup>61</sup> . Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris, La documentation française, 1992.

<sup>62</sup> . Ascher, F., *op. cit.*, p. 215.

On peut s'interroger ici sur la capacité des dispositifs interactifs et communicationnels de projet, d'une part à déboucher systématiquement sur des consensus opératoires face auxquels aucun intérêt ne se sentirait brimé et, d'autre part, à désamorcer tout risque de domination du processus de production des choix par un type d'expertise, de légitimité ou d'intérêt. On peut également s'interroger sur la sécurité juridique des processus de décision qui ne sont pas sanctionnés par des documents opposables au tiers mais par des documents se présentant comme des motions de consensus scellant un accord moral provisoire et amendable. Dans cette perspective, la protection juridique est vue comme une contrainte superflue, un empêchement et non comme un moyen de trancher des conflits d'intérêt.

### 1.2.2 Projet et dispositifs itératifs : méta-projet et projets concrets

Une des dimensions essentielles du projet est l'organisation d'itérations entre les différences phases et échelles d'élaboration et de mise en œuvre. Le projet se construit pas à pas, établit des normes de comportement et de contenu de manière incrémentale à travers un aller-retour constant entre, d'une part, l'ordre du long terme, des grandes orientations, de l'abstrait, des normes primaires, des petites échelles<sup>63</sup> et, d'autre part, l'ordre du court terme, des objectifs ponctuels, du concret, des normes secondaires et des grandes échelles. Autrement dit, et pour exprimer cette idée dans le langage de l'analyse des politiques publiques, le projet organise des itérations permanentes entre ce qui relève généralement de la phase de conception et d'élaboration et ce qui relève de la phase de mise en œuvre.

Ceci nous permet d'introduire deux notions importantes qui baliseront dorénavant notre réflexion. Ces itérations s'organisent autour de deux pôles qui structurent les démarches de projet : le *méta-projet*, ensemble de grands principes fixant un horizon, donnant un souffle à l'action permettant à la fois de mobiliser des réseaux d'acteurs urbains et de cadrer leurs interactions ; les *projets ponctuels* ou *concrets* à l'échelle desquels les acteurs entrent en interaction, des réseaux se constituent, se densifient et définissent des objectifs intermédiaires permettant de concrétiser le méta-projet, à l'échelle desquels aussi les acteurs se confrontent aux contingences de la mise en œuvre, à l'état effectif des ressources disponibles et peuvent compléter et/ou amender en retour le méta-projet.

Le méta-projet est constitué par l'ensemble des grands principes d'action sur lesquels les acteurs se sont accordés au fil de leurs interactions. Il permet de cadrer les interactions, il

---

<sup>63</sup> . Rappelons, pour éviter les confusions, qu'en cartographie les petites échelles permettent de représenter des territoires de grande dimension et que les grandes échelles permettent de représenter des espaces aux dimensions plus réduites.

délimite le cadre cognitif et normatif dans lequel les acteurs urbains agissent et construisent des objectifs intermédiaires. Ce qui ne veut pas dire que le méta-projet est immuable, il est à l'inverse constamment amendé par les retours qui s'organisent à partir de l'expérience des opérateurs de la mise en œuvre. Le méta-projet circonscrit les limites de la communauté agissante qu'est la ville. Il permet la cristallisation d'identités et de normes autour de grands principes et de slogans. Il doit dès lors être suffisamment vague pour être mobilisateur, il doit fournir des images et des principes d'action mobilisateurs mais il doit par ailleurs ne pas figer la dynamique des interactions autour d'objectifs trop rigides. Il suffit qu'il donne à voir la ville comme sujet agissant face à une altérité territoriale et institutionnelle par des slogans vagues<sup>64</sup>.

Le méta-projet a vocation à être opérationnalisé et/ou amendé par des opérations concrètes, qui mettent à jour de nouvelles opportunités, de nouvelles ressources, de nouvelles contraintes ou de nouveaux risques. Ces projets concrets sont des lieux d'interactions entre acteurs qui renforcent les liens qui les unissent. Si le méta-projet est assez imprécis, ce n'est par pur opportunisme, mais bien pour éviter que le corpus de grands principes directeurs contenus, par exemple, dans un SCOT ou un *Piano regolatore*, ne soit décrédibilisé par une obsolescence rapide ou un décalage par rapport aux réalités urbaines qu'engendrerait un trop grand degré de précision des objectifs affichés. Le caractère relativement flou et général des principes contenus dans le méta-projet vise paradoxalement à rétablir la bonne hiérarchie entre grandes orientations stratégiques et objectifs intermédiaires. Les grandes finalités peuvent apparaître assez floues et s'apparenter parfois à des vœux pieux sans contenu opérationnel, mais c'est justement de ce flou, de ce caractère général que le projet est censé tirer sa capacité à cadrer les représentations et les interventions des différents acteurs. La démarche de projet substitue l'énonciation sans cesse réitérée des principes généraux à la précision réglementaire comme ressort de coordination et mise en cohérence des interventions des acteurs. Les grands principes du méta-projet sont sans cesse évoqués afin de structurer le jeu des interactions, mais, parallèlement, ils doivent conserver une certaine plasticité pour ne pas surdéterminer les modalités de mise en œuvre, les contraindre trop strictement, ce qui n'aurait aucun sens dans un contexte incertain et mouvant. D'où l'importance de la production d'un discours, ce que nous appellerons un "*policy discourse*"<sup>65</sup>, qui structure les interactions et

---

<sup>64</sup> . Le slogan du méta-projet peut être lui-même le témoin des itérations successives qui le constituent. Ainsi qu'en témoigne le libellé du projet stratégique du département du Pas-de-Calais : "Pas à pas, le Pas de Calais avance à grands pas", in De Courson, *Le projet de ville, op. cit.*

<sup>65</sup> . Balducci, A., "Governing Fragmentation in Contemporary Urban Societies : Strengths and Weaknesses of Participatory Approaches", communication au colloque de l'European Urban Research Association, Copenhague, 17-19 may 2001.

leurs produits sans trop les contraindre. C'est donc dans un cadre structuré par le discours du méta-projet, produit par un élu par exemple, que les *outputs* peuvent être relativement indéterminés. Les grands principes sont d'autant mieux appliqués que les *outputs* qui peuplent le méta-projet sont relativement indéterminés.

**Figure G3** : Schéma synthétique des rapports entre méta-projet et projets concrets

|                    | Méta-projet              |    | Projets concrets         |
|--------------------|--------------------------|----|--------------------------|
| Horizon temporel   | long terme               | ←→ | court terme              |
| Niveau d'objectifs | grandes orientations     | ←→ | objectifs intermédiaires |
| Niveau de normes   | normes primaires         | ←→ | normes secondaires       |
| Niveau d'échelles  | petites échelles         | ←→ | grandes échelles         |
| Phases d'action    | élaboration / conception | ←→ | mise en œuvre            |

A travers ce binôme méta-projet / projets ponctuels, les dimensions stratégiques et opérationnelles de la planification entrent en dialogue. On l'a vu, une des critiques majeures faite au "*comprehensive plan*" de la planification classique et à l'urbanisme réglementaire était de ne pas être modulables, de ne pas prendre en compte la temporalité et de ne pouvoir intégrer, de ce fait, de nouveaux enjeux et contraintes apparus dans le cours de l'action. Les nouveaux dispositifs de planification qui émergent en France et en Italie tentent de dépasser cette limite en établissant un dialogue continu entre le méta-projet et les projets ponctuels. En France, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, première loi réformant les instruments de l'urbanisme en France depuis la Loi d'Orientation Foncière de 1967, ouvre des voies pour faire dialoguer les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), d'une part, et les opérations d'urbanisme, d'autre part, à travers des dispositifs de mise en révision simplifiés<sup>66</sup>. De la même manière en Italie, un certain nombre de villes –on le verra de manière très nette dans le cas de Venise- ont décidé de rompre avec une pratique linéaire et synoptique consistant à attendre la fin de l'élaboration des documents stratégiques et réglementaires de rang supérieur (plans régionaux et provinciaux, *piani regolatori generali*, équivalent des Plans d'Occupation des sols au niveau communal) avant de lancer l'élaboration des projets opérationnels (*Varianti, piani particolareggiati, piani esecutivi*, etc.). Ainsi la vision générale est-elle construite, certes sur la base de choix

<sup>66</sup> . La mise en révision permanente des documents d'urbanisme qui était vue jusque-là comme une pathologie du système français de planification est désormais conçu comme souhaitable par la loi. Ainsi, la loi SRU dispose

politiques globaux, mais aussi sur la base d'une remontée d'informations des "univers concrets" de la mise en œuvre. Parallèlement, les projets opérationnels ne sont pas bloqués dans l'attente d'une complétude improbable du méta-projet. On attend donc de ces dispositifs d'itération que la construction de la ville se fasse au fil d'un processus vivant, inspiré à la fois par le contexte urbain et son évolution et par des principes politiques globaux et partagés.

L'usage de l'interactivité et de l'itérativité reflète l'évolution d'une action publique où le débat sur les moyens de l'action contamine le débat sur les fins, faute de certitudes sur ces dernières. S'impose progressivement "une approche 'incrémentale' et heuristique"<sup>67</sup> de la planification urbaine. Les solutions sont testées, confirmées, rejetées, validées dans un processus permanent d'aller-retour entre les différentes échelles d'intervention, entre les différentes phases et temporalités du projet<sup>68</sup>. Reste à vérifier si ces itérations qui, là aussi, brouille les frontières entre les hypothèses de travail et les orientations d'action sanctionnées politiquement et juridiquement, ne sont pas porteuses d'un opportunisme généralisé.

### 1.2.3 Une implication renouvelée des acteurs non-publics

A travers l'introduction de formes interactives de construction des choix collectifs, la démarche de projet porte une certaine banalisation de la parole des acteurs publics et politiques dans la construction de l'intérêt général et implique parallèlement une valorisation de l'implication des acteurs non-publics dans la construction de ces choix et une reconnaissance de la légitimité des intérêts qu'ils portent<sup>69</sup>. Dès lors que dans l'idéal-type du projet, il s'agit de produire un consensus et non plus d'imposer une expertise scientifique adossée à l'invocation de l'intérêt général, on passe d'une conception substantielle à une conception procédurale de l'intérêt général, et d'une logique de consultation ponctuelle à une logique d'implication continue des acteurs, groupes d'intérêts et institutions de la sphère privée. "Dans cette dynamique procédurale, il ne s'agit [...] plus de consulter les divers acteurs économiques, culturels et sociaux à telle ou telle étape du processus, mais de les intégrer, autant que faire se peut, aux processus itératifs de l'élaboration du projet de ville.

---

qu'un SCOT de plus de dix ans sera automatiquement mis en révision dans le dessein explicite de rendre les documents d'urbanisme vivant.

<sup>67</sup> . Ascher, F., *Métapolis, op. cit.*, p.218.

<sup>68</sup> . "Cette nouvelle approche de la gestion urbaine perturbe les chronologies classiques de l'urbanisme qui vont de l'analyse à l'action, en passant successivement par l'identification des besoins, la définition d'objectifs, le choix des solutions, la programmation de moyens, la mise en œuvre des décisions. Le nouvel urbanisme donne une importance plus grande aux itérations, aux rétroactions, aux démarches heuristiques, au travail du projet comme mode de connaissance, à la production de consensus et de compromis comme gages d'efficacité", *ibid.*, p. 213.

<sup>69</sup> . Jobert, A., "L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix*, n°42, 1998, pp. 67-92.

Cela permet aussi au projet de ville d'être un peu plus autonome par rapports aux cycles électoraux, plus stable donc, et de viser le long terme réellement et pas seulement formellement<sup>70</sup>. La multiplicité des intérêts sociaux et des centres de décisions n'est plus vue comme un obstacle à réduire mais une donnée à incorporer et même une ressource pour l'action collective urbaine<sup>71</sup>.

La reconnaissance d'une "voix des intérêts" dans la démarche de projet peut se traduire concrètement dans les démarches de projet par l'intégration d'opérations urbaines privées dans le cadre d'une vision d'ensemble, d'un plan stratégique. Ici, ce que les Italiens appellent la "*progettualità*" privée est présentée comme ressource et partie intégrante de la politique urbaine. Les plans stratégiques, comme on le verra dans le cas de Turin, font souvent l'inventaire des projets privés ou para-publics et les resituent dans le projet de ville, réajustent ou clarifient leurs calendriers de réalisation, leur affectent de nouvelles ressources, ou simplement les légitiment publiquement. Tout aussi fréquemment, les institutions de la société civile sont des éléments centraux dans le dispositif de planification stratégique : elles peuvent être à l'origine de l'initiative, comme les Chambres de commerce dans certaines villes ; elles peuvent être constituées en tant qu'entités *ad hoc* chargées de lancer et gérer le processus de projet, comme dans le cas du Forum pour le développement de Turin. Les plans stratégiques et projets de ville peuvent aussi être des outils précieux pour les élus leur permettant d'amener certains intérêts privés, économiques notamment, à révéler leurs projets, leurs intentions dans et pour la ville<sup>72</sup>.

A travers la démarche de projet, la capacité des intérêts sociaux à dire l'intérêt général est valorisée. Cette dimension apparaît très nettement en Italie où la désaffection à l'égard du plan public correspond à une crise générale de la société politique et de la notion même d'intérêt public. L'intérêt public n'y est plus appréhendé comme exclusivement et nécessairement porté par le public. Par conséquent, la clôture du plan public à la négociation et à l'influence des réseaux de la société civile n'est plus vue comme une garantie du respect de l'intérêt général. A travers la démarche de projet, la société civile est reconnue en tant que vivier de ressources : ressources financières et projectuelles –comme dans le cas des

---

<sup>70</sup> . Ascher, F., *Métapolis*, *op. cit.*, p. 218.

<sup>71</sup> . C'est très nettement le cas dans une conception réticulaire de la planification stratégique, cf. pour une présentation de ce modèle Curti, F., Gibelli, M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, 1996 et Perulli, P. (a cura di), *Pianificazione strategica*, Venezia, DAEST-IUAV, 1997.

<sup>72</sup> . De Courson, *Le projet de ville*, *op. cit.*, p. 83.

Partenariats Public Privés<sup>73</sup>-, mais aussi ressources politiques, en termes d'idées, de connaissances, d'expertise, et de légitimité.

### 1.3 Des *outputs* indéterminés ?

Un des paradoxes du projet, c'est qu'à travers lui, les acteurs des politiques urbaines cherchent à maîtriser les processus d'action, à préserver l'intégrité des objectifs initiaux tout au long de ces processus et, en même temps, soumettent ces objectifs aux aléas de la mise en œuvre et les laissent évoluer sous l'effet des interactions et des itérations. Les processus de projet peuvent ainsi déboucher sur des *outputs* relativement indéterminés<sup>74</sup>.

#### 1.3.1 Projet-objet ou projet-processus ?

La notion de projet est traversée par une tension centrale : selon certains écrits de prescription, il est une *action finalisée* permettant aux acteurs de ne jamais perdre de vue les objectifs visés<sup>75</sup> ; pour d'autres, *le projet vaut avant tout pour le(s) processus latéraux qu'il met en branle* comme la constitution de réseaux ou l'établissement de rapports de confiance entre les acteurs, construction d'identités collectives. C'est cette deuxième acception de projet-processus que nous privilégierons dans ce travail.

Un expert-consultant en projet de ville propose de le définir avant tout "comme un moment, une étape, un point de passage dans une démarche d'ensemble"<sup>76</sup>. Il n'a pas forcément vocation à être finalisé, à être sanctionné par un vote produisant des effets réglementaires ni à déboucher sur un document indiquant très clairement des déclinaisons opérationnelles. "L'essentiel, poursuit-il, paraît d'affirmer la 'primauté du processus sur le résultat' [...] et la mise en route de la société civile par une démarche participative et interactive"<sup>77</sup>. De même, le projet urbain n'est pas, lui non plus, forcément finalisé. Christian

---

<sup>73</sup> . Verpraet, G., "Le dispositif partenarial des projets intégrés", *Les annales de la recherche urbaine*, n°51, juil. 1991, pp. 103-112.

<sup>74</sup> . "Puisqu'il est de plus en plus difficile de faire rentrer les réalités (le développement urbain et ses acteurs) dans le cadre qu'on lui a préparé (un plan et un échéancier), indique François Ascher, il faut définir plus précisément les objectifs que l'on veut atteindre et laisser plus ouvertes les modalités de leur réalisation", in "Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes", *art. cit.*, p. 7.

<sup>75</sup> . Ainsi, dans l'administration publique territoriale, la démarche de projet est-elle présentée comme un mode d'action permettant à l'action administrative de "gagner en linéarité", permettant à ses protagonistes de "savoir où ils mettent les pieds" ; "le projet se caractérise par : un objectif précis ; des actions à réaliser, une fin déterminée", in "La gestion de projet : une méthode pour construire le succès", *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 19 avril 1999, pp. 16-17.

<sup>76</sup> . De Courson, *Le projet de ville, op. cit.*, p. 46. C'est le cas tout particulièrement des projets d'agglomération. Ceux-ci "procèdent parfois plus par interrogation (quels enjeux ?) que par affirmation (objectifs à atteindre). Certains procèdent seulement par grandes priorités ou ambitions majeures, se gardant bien d'entrer dans le détail des projets concrets ou d'annoncer un échéancier, encore moins un budget ou des coûts", *op. cit.*, p. 46.

<sup>77</sup> . *Op. cit.*, p. 46.



Devillers entend nettement le distinguer le du projet architectural ou de l'idée que l'on s'en fait communément. Le projet urbain n'est pas focalisé sur une image de produit fini qu'il viserait à mettre en œuvre trait pour trait. Le projet urbain rompt avec "l'esthétique du dessin", "l'esthétique du coup et du concept" qui caractérise classiquement le geste architectural<sup>78</sup>. Le projet urbain incarne le projet-processus et le projet architectural le projet-objet.

J.-P. Boutinet indique que la notion de projet fait son apparition en architecture à la Renaissance au moment où les architectes entendent séparer la conception architecturale de son exécution afin de réduire l'autonomie des exécutants. Alors que Michel-Ange continue, lui, à travailler de manière traditionnelle -sa maquette est élaborée sur le chantier, soumise aux aléas de la mise en œuvre, "l'œuvre est conçue comme un auto-engendrement, au fur et à mesure de son avancement"-, Alberti, théoricien de l'architecture renaissante, entend rompre avec l'urbanisme diffus et chaotique du Moyen-âge et faire du projet dessiné la "norme opératoire"<sup>79</sup> du chantier architectural. La découverte de la perspective permet au dessin de jouer ce rôle d'anticipation exacte de l'œuvre à venir. La mise en œuvre doit donc être strictement gouvernée par le plan, elle n'est plus un moment de (re)création du projet. C'est sur cette réduction de la mise en œuvre à une phase purement technique que le projet urbain entend revenir. Le projet urbain introduit un élément d'incertitude de flexibilité. Les *outputs* du projet ne sont plus strictement déterminés par le dess(e)in initial.

La démarche de projet est un mélange de volontarisme affiché, de volonté de maîtriser les processus, d'une part, et d'adaptation aux contingences, de pragmatisme et d'incrémentalisme assumé, d'autre part. Dès lors, on peut se demander ce que peuvent réellement produire les démarches de projets : leurs *outputs* ne sont-ils pas, pour partie au moins, indéterminés, incontrôlables et donc difficiles à imputer à tel ou tel responsable politique ? Les politiques urbaines des Trente Glorieuses, les plans et programmes d'urbanisme classiques impliquaient un nombre restreint d'acteurs bien repérables -élus, représentants de l'Etat, urbaniste, aménageur, parfois grands intérêts économiques-, permettant ainsi une imputation facile du dessein, des objectifs affichés et des résultats obtenus. Le projet met en œuvre une rationalité interactionniste et incrémentale, soumettant partiellement les buts de l'action aux conditions de faisabilité, à l'évolution de l'environnement et à la disponibilité des ressources. Avec le projet, émerge une *nouvelle conception de l'action*

---

<sup>78</sup> . Devillers, C., *Le projet urbain, op. cit.*, p. 16. L'auteur indique plus loin que le projet urbain va à l'encontre de "la tentation perpétuelle des architectes face à la ville [...] d'essayer de la ramener à l'unité de l'œuvre ou à l'objet fini", *op. cit.*, p. 30.

<sup>79</sup> . Boutinet, J.-P., *Anthropologie du projet, op. cit.*, p. 28.

*publique où le possible est plus important que le souhaitable.* Il ne s'agit plus de prévoir l'avenir et d'en déduire des programmes d'action très précis mais d' "explorer des possibles de la manière la plus probabiliste et [de] conjecturer les formes possibles du consensus"<sup>80</sup>. A partir de l'avènement de telle ou telle conjecture au moment de la mise en œuvre dépendront les *outputs* de l'action publique urbaine. Pour reprendre la distinction de Wildavsky, les *outputs* du projet ne sont que partiellement le résultat de la "cogitation" des acteurs dans la phase d'élaboration et de décision, ils sont aussi déterminés par les "interactions", forcément contextuelles et jamais complètement déterminées et contrôlables, qui constitueront le moment de la mise en œuvre<sup>81</sup>. Les démarches de projet posent dès lors de redoutables problèmes démocratiques. Elles portent un risque de dissolution des responsabilités et engendrent des difficultés d'imputation des résultats de la politique urbaine.

### 1.3.2 Des effets latéraux décisifs

Si le caractère relativement indéterminé des *outputs* du projet n'apparaît pas comme scandaleux à ses promoteurs, théoriciens et praticiens c'est que *les effets latéraux qu'il génère en tant que processus sont aussi importants que ses effets concrets*. Ces effets latéraux peuvent être l'accumulation de nouvelles ressources. Ces ressources peuvent être financières : la mobilisation de certains acteurs, l'implication d'un acteur au cours du processus, l'évocation de grandes intentions, voire l'attribution de fonds par une institution peuvent faire affluer ces ressources financières au cours du processus. Elles peuvent être politiques : l'investissement fort d'un élu, le soutien d'un groupe influent pouvant générer un surcroît de légitimité pour le projet. Ce peut être des ressources cognitives : l'accumulation progressive et le croisement d'expertises de types divers, la construction de nouveaux problèmes, la découverte de nouveaux thèmes d'action au fil des controverses qui émaillent le processus de projet<sup>82</sup> mais aussi l'alignement cognitif entre les acteurs, la constitution d'un cadre cognitif, de valeurs et de normes partagées. Il peut s'agir enfin de l'accumulation de ressources organisationnelles : la constitution et le renforcement de structures d'action au service du projet, l'apport de compétences professionnelles mais aussi et surtout la consolidation de réseaux d'acteurs, de dispositions à coopérer entretenues par les interactions de projet, la stabilisation des anticipations des acteurs les uns vis-à-vis des autres, voire la création d'une identité commune,

---

<sup>80</sup> . Gaudin, J.-P., "L'invention du plan", *art. cit.*, p. 56.

<sup>81</sup> . Wildavsky distingue dans son analyse des politiques publiques les institutions de cogitation et les institutions d'interaction, cf., Wildavsky, A., *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, London, McMillan, 1980.

<sup>82</sup> . Calon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 2001.

bref tous les éléments qui vont permettre d'intégrer l'intervention des différents protagonistes dans un cadre d'action collective cohérent, sans qu'il soit nécessaire d'exercer un contrôle trop strict sur ces différents acteurs.

Le projet, en tant que processus, constitue et entretient à travers les interactions un tissu relationnel cohésif qui sécrète des normes d'action, des règles de comportement, des routines qui permettent de donner une cohérence à l'ensemble des interventions des différents acteurs, groupes et institutions impliqués. C'est de ces éléments générés par les interactions que l'on attend une mise en cohérence de l'action collective urbaine, plutôt que du respect strict d'un dessin ou d'un ensemble de règlements préalablement établis. La démarche de projet se présente ainsi comme un *processus instituant*, qui sécrète des normes, des règles, consolide ce faisant des réseaux d'acteurs et constitue peu à peu un cadre d'action stable. Il s'agit d'inscrire dans la durée des interactions politiques<sup>83</sup> car ce sont ces interactions qui, dans un contexte de rationalité limitée, sont garantes d'une légitimité des choix et des actions. Le projet fait partie de ces modes d'action à travers lesquels on cherche, à stabiliser des liens entre des acteurs d'origines diverses, porteurs d'intérêts divers, car c'est la participation de ces différents types d'acteurs à la construction de consensus opératoires qui garantissent la faisabilité de l'action et sa légitimité<sup>84</sup>.

On aboutit ainsi à un certain paradoxe : le projet est d'un côté une action finalisée, mais, d'un autre côté, ses *outputs* ne semblent avoir d'importance qu'en tant qu'ils permettent de fournir un carburant à des systèmes d'interactions. Nous avons documenté ailleurs la manière dont des grands projets techniques, de construction de grandes infrastructures comme les systèmes de transports en commun en site propre (TCSP) pouvaient être des vecteurs de cohésion des systèmes d'acteurs<sup>85</sup>. L'élaboration du grand projet technique sert ici de processus d'apprentissage au sein d'un groupe, apprentissage notamment des rapports d'interdépendance qui lient ses membres.

A travers la question des produits de l'action par projet, on touche à toute l'ambiguïté de cette notion. Il s'agit à la fois, dans les démarches de projet, de mettre l'accent sur l'imprévisibilité de l'environnement, sur le fait qu'il fera sans doute dévier le projet, et mettre à la fois l'accent sur la nécessité de "savoir où l'on va", de se doter d'intentions, de se montrer

---

<sup>83</sup> . On emprunte ici la lecture que fait Richard Balme de la politique régionale européenne comme politique institutive, cf. Balme, R., "La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle", in Mény, Y., Muller, P., Quermonne, J.-L. (dir.), *Les politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 287 et s.

<sup>84</sup> . Balducci, A., "Le nuove politiche della governance urbana", *art. cit.*

<sup>85</sup> . Pinson, G., "Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine", *Politiques et management public*, vol. 16, n°4, décembre 1998, pp. 119-150.

volontariste, bref "d'avoir un projet"<sup>86</sup>. Le parallèle que J.-P. Boutinet établit entre l'injonction contemporaine au projet, d'une part, et la phénoménologie et la philosophie existentielle d'autre part, est fort féconde de ce point de vue : le projet renvoie à cette "nécessité d'instaurer ou de rétablir une transcendance si absurde et impossible que soit cette transcendance"<sup>87</sup>. On a à faire dans le cas du projet à une sorte de "volontarisme mélancolique", un volontarisme qui aurait renoncé à s'approprier, à réifier totalement, à coup de prévisions, l'environnement dans lequel l'acteur agit. Il s'agit d'un volontarisme négocié, associé à une reconnaissance de l'impuissance relative de l'acteur. Ce qui est très net également dans la philosophie du projet c'est que la force, la validité et la légitimité d'une volonté ne découlent plus de sa conformité à une rationalité technico-scientifique, une volonté a d'autant plus de chance de pouvoir arriver à ses fins qu'elle est partagée. La rationalité interactionniste du projet dans un contexte incertain et peu lisible se substitue à la rationalité technico-scientifique du plan dans un contexte plus déchiffrable.

## **2. Le projet comme figure de l'autonomie, de la capacité d'agir et du volontarisme**

Dans les documents de prescription relatifs au projet, celui-ci est aussi désigné comme le mode d'action propre aux acteurs et aux réseaux capables de définir de manière autonome leurs priorités d'action. Il figure l'institutionnalisation d'une capacité d'action collective, à travers la définition d'objectifs clairs, partagés, sans cesse rappelés. Son invocation renvoie aussi à la capacité des acteurs d'affirmer une intention et d'en garantir le respect malgré les aléas de la mise en œuvre.

### **2.1 Le projet comme mode d'accès à l'autonomie**

Le projet est d'abord le mode d'action à travers lequel un individu, un groupe, un système d'acteurs, un territoire, définit lui-même ses priorités d'action et de donne son propre sens à son insertion dans son environnement. Pour saisir cette dimension du projet, on peut opérer un détour par la littérature des sciences de l'éducation : le projet y est présenté comme un outil de formation permettant à un individu d'opérer une véritable réappropriation de soi-

---

<sup>86</sup> . V. Dégot met bien l'accent sur cette tension dans le cas précis des projets d'entreprises : "l'humain, pour être motivé, a besoin de voir où il va, ainsi que d'adhérer aux valeurs de l'entreprise. A ce propos, on constate un léger hiatus qui naît de l'insistance simultanée sur ce besoin de voir et de l'affirmation que la complexité rend difficile la détermination et la désignation d'objectifs précis", in "Projets d'entreprise : évaluation d'un instrument de changement", *art. cit.*, p. 77.

même, de son histoire et lui permettant de mieux maîtriser son environnement et d'y évoluer de manière autonome<sup>88</sup>. "Alors que l'adaptation signifie l'intériorisation d'un système de valeurs hétéro-finalisé, la projection est l'extériorisation d'un système de valeurs auto-finalisé ; elle consiste à donner du sens à ses actes [...] à partir de ses propres valeurs, de ses propres conceptions"<sup>89</sup>. Jean-Pierre Boutinet rappelle que la notion de projet est intimement liée à différents courants philosophiques qui donnent à voir le monde avant tout comme une volonté<sup>90</sup>. Mais, à la faveur du volontarisme ambiant, elle connaît depuis deux décennies dans différentes sphères d'activités sociales une fortune jusque-là inconnue. L'individu autonome est censé pouvoir produire par lui-même, à travers son projet, les conditions de son insertion dans le monde et de sa capacité d'action sur ce monde<sup>91</sup>. Par bien des aspects, le projet apparaît comme le mode d'action par excellence d'une société hyper-individualiste et compétitive et comporte un risque de dislocation du lien social par la négation de ce lien, l'individu ou les groupes se voulant absolument autonomes par rapport à leur environnement<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> . Boutinet, J.-P., *Anthropologie du projet, op. cit.*, p. 54.

<sup>88</sup> . Cf. notamment Vassileff, J., *La pédagogie du projet en formation*, Lyon, Chronique sociale, 4<sup>e</sup> éd., 1997. Pour l'auteur, la fonction que les individus occupent dans la société industrielle est caractérisée par un "système général d'attribution des places sociales qui se caractérise par l'application de critères et de modalités extérieures aux individus concernés" (p. 26). La forme dominante du rapport que les individus établissent avec le monde est un "rapport d'adaptation aux exigences de l'environnement" (p. 27). Mais la fin de la société du plein emploi exige des individus qu'ils passent à un autre type de rapport au monde : un "rapport de projection", "dans lequel la personne prend elle-même en charge le problème de son insertion sociale" (p. 27). Ce passage est à la fois extrêmement exigeant pour les individus mais en même temps, il peut conduire –si l'individu est accompagné par une formation adéquate- à un accroissement de son degré d'autonomie. Car –finissons par cette envolée lyrique- "la projection véhicule la dimension du Désir, elle est une attitude philosophique où la personne fonde son devenir dans l'extériorisation vécue de son désir. La démarche de projection consiste donc pour un individu, à intégrer, dans sa réflexion et dans ses actes, une part plus large de son désir et le conduit ainsi à accroître son degré d'autonomie. L'enjeu est d'ordre culturel : la Pédagogie du projet s'inscrit dans un mouvement qui prépare l'avènement d'une société désignant le Désir et l'Autonomie de ses membres comme valeurs fondamentales" (p. 29).

<sup>89</sup> . Vassileff, J., *La pédagogie du projet en formation jeunes et adultes*, Lyon, Chronique sociale, 3<sup>e</sup> éd., 1991, cité in Vassileff, J., *op. cit.*, 1997, p. 142.

<sup>90</sup> . Jusqu'au XVII<sup>e</sup> siècle, l'histoire est ce dont les hommes héritent, mais avec les Lumières, ceux-ci deviennent agents de l'histoire. Le projet devient l'acte par lequel les hommes instituent le monde selon leur volonté. Par la suite, la notion de projet sera plus ou moins directement exploitée par les philosophes pour concevoir le rapport de l'homme au monde. Pour des auteurs tels que Heidegger, Sartre ou encore Merleau-Ponty, le projet est le seul mode possible et légitime d'être au monde. Seule la projection permet à l'être acquérir la conscience de sa subjectivité. Pour un développement très riche sur la prise en charge du projet par la philosophie, cf. Boutinet, J.-P., *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 1993, p. 29 à 54.

<sup>91</sup> . La rhétorique du projet et de l'autonomie a même connu ces derniers temps des développements quasi-pathologiques, notamment dans le domaine de l'éducation et du management, où l'autonomie et le comportement protagoniste qui sont requis des individus ont souvent pour corollaire un renforcement des pressions et des logiques de contrôle qui s'exercent sur eux. Tout ceci dans un contexte où les rapports d'autorité et de domination, les dissymétries de ressources sont systématiquement euphémisés. Sur ce point, voir Boltanski, L., Chiapello, E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999 et Le Goff, J.-P., *La barbarie douce. La modernisation aveugle des entreprises et de l'école*, Paris, La Découverte, 1999.

<sup>92</sup> . J.-P. Boutinet évoque cette dérive du projet, celle du narcissisme et de l'autosuffisance qui verrait "l'universalisme mortifère du structuralisme" remplacé par le "singularisme non moins mortifère de l'individualisme projectif", in *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 1993, p. 5.

Dans le domaine des politiques territoriales, cette dérive individualisante pourrait avoir comme implication la négation des solidarités territoriales entre territoires au profit de discours lénifiants sur la mobilisation des ressources proprement locales et la responsabilisation des acteurs locaux.

### 2.1.1 Autonomie et responsabilisation des acteurs locaux du projet

L'autonomie de l'acteur ou du groupe en phase de construction d'un projet se manifeste par une capacité *d'auto-analyse*, une capacité à se situer par rapport à un environnement, à identifier ses avantages et ses faiblesses et à examiner son expérience antérieure pour y trouver des enseignements sur les conduites à tenir. Les démarches de planification stratégique commencent ainsi quasi-systématiquement par la mise en œuvre de la méthode SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*). De la même manière, les démarches de projet de ville sont souvent accompagnées d'efforts visant à reconstituer et à interpréter l'histoire de la ville en question. R. Demeestere et J.-G. Padioleau notent ainsi que les démarches stratégiques des villes comportent souvent une légitimation des axes stratégiques par convocation de l'histoire de la ville<sup>93</sup>.

Le projet fonde l'autonomie de l'acteur ou du territoire parce qu'il lui est, par définition, spécifique à cet acteur ou à ce territoire. Et il lui est spécifique parce qu'il est global, parce que son élaboration est basée sur l'analyse des interactions de processus et de phénomènes qui constituent une situation<sup>94</sup>. La rationalité qui préside à la démarche de projet est "foncièrement locale et particulariste"<sup>95</sup>. Le caractère fondamentalement contextuel de la démarche de projet est donc censé être un vecteur d'autonomisation des acteurs et territoires. Selon la rationalité contextualiste du projet, l'autonomie est, en outre, souhaitable car elle est garante d'une plus grande *efficacité*. La délégation aux échelons locaux, décentralisés, de la production du sens de leur action permet de *responsabiliser* les acteurs, d'impliquer les

---

<sup>93</sup> . Cf. *op. cit.*, p. 43. Les réformes de décentralisation et la compétition entre villes ont fait connaître une cure de jouvence aux lectures braudeliennes de l'histoire des villes. Nombre d'options économiques et urbanistiques des politiques urbaines sont justifiées par des discours consistant à les rattacher à des généalogies de décisions et de stratégies. Ainsi Braudel est-il directement convoqué par les promoteurs du projet "Lyon 2010" : "Lyon ne trouve son ordre et les conditions de son épanouissement que sur le plan international ; elle dépend de logiques à très large rayon. Il lui faut la complicité du dehors. Les fées qui la favorisent sont étrangères", cité par J.-M. Offner, *art. cit.*, p. 45.

<sup>94</sup> . "Autant le terme de programme désigne un contenu général valable partout, autant le projet est spécifique à un lieu, fruit de la seule initiative de ses acteurs potentiels ; autant la mise en œuvre d'un programme nécessite pour son exécution une concertation des administrations concernées, autant le projet requiert pour son élaboration ce qu'il est convenu d'appeler une approche globale, c'est-à-dire un dépassement des raisonnements verticaux et sectoriels", in Donzelot, J., Estèbe, Ph., *L'Etat animateur*, pp. 39-40.

<sup>95</sup> . "La vérité pragmatique des démarches stratégiques remplace la vérité révélée de la planification urbaine" indiquent encore Demeestere et Padioleau, *op. cit.*, p. 80 et 81.

personnels. Telle est la logique de la démarche des "projets de service" dans l'administration française lancée par le gouvernement Rocard en 1989, et largement inspirée des projets d'entreprise<sup>96</sup> et du management participatif. Selon les promoteurs de cette démarche, un système d'acteurs est d'autant plus à même d'atteindre ses objectifs qu'il a participé à leur définition et qu'il a disposé d'une large autonomie pour définir les moyens opérationnels pour atteindre ces objectifs<sup>97</sup>. Le projet de service consiste donc pour une équipe administrative à mieux connaître la "demande" de ses commanditaires publics et privés, à clarifier ses missions et les relations avec ses commanditaires, à mieux comprendre son environnement, pour finalement redéfinir de manière autonome ses modes de travail<sup>98</sup>.

La diffusion des démarches de projet correspond effectivement à un mouvement général de localisation de la construction du sens des politiques urbaines, signe lui-même d'une progressive autonomisation des villes. En suivant certains auteurs que l'on peut rattacher au courant de l'économie politique, on peut rapprocher la multiplication de ces projets du processus de mondialisation et de recomposition consécutive des Etats nationaux et de leurs politiques publiques<sup>99</sup>. Les phénomènes de globalisation, on l'a dit, sont certes porteurs de processus de dé-territorialisation, mais également de re-territorialisation. Certaines transformations des systèmes productifs tendent à localiser les interactions économiques et à induire, consécutivement, une localisation tendancielle des interactions socio-politiques<sup>100</sup>. Les travaux d'économistes, de géographes et de sociologues sur les économies locales<sup>101</sup> ont montré comment l'évolution des systèmes productifs occidentaux vers un modèle de spécialisation flexible pouvait profiter aux économies locales en tant que lieux de production de biens collectifs de plus en plus valorisés par le système économique. En effet, avec

---

<sup>96</sup> . Denis Segrestin note en effet que l'organisation du travail autour d'équipes de projet autonomes dans la définition de leurs modes d'organisation est une des figures essentielles de la recomposition du travail en entreprise : "Pour préparer la conception et la mise en fabrication d'un produit nouveau, pour coordonner les conditions de mise en œuvre d'un gros équipement industriel, des chefs de projet sont chargés de constituer des équipes dont les membres sont prélevés sur toutes les unités concernées et tous les niveaux de la hiérarchie, et ceci pour une durée qui peut être de plusieurs mois ou années. L'objectif est de mettre en contact direct et en situation de responsabilité conjointe toutes les compétences qui, dans le système hiérarchique traditionnel, interviendraient séparément ou successivement", in *Sociologie de l'entreprise*, Paris, A. Colin, 1992, p. 208.

<sup>97</sup> . Ministère de la Fonction Publique, Commissariat Général au Plan, *L'Etat dans tous ses projets. Un bilan des projets de services dans l'administration*, Paris, La documentation française, 1994.

<sup>98</sup> . Cf. sur ce point la thèse de Lionel Chaty, *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilités dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>99</sup> . Sassen, S., *The Global City*, Princeton, Princeton University Press, 1991 ; Veltz, P., *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF, 1996 ; Sallez, A. (dir.), *Les villes, lieux d'Europe*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1993.

<sup>100</sup> . Balme, R., "Introduction. Pourquoi le gouvernement change d'échelle ?", in Balme, R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 18.

<sup>101</sup> . A partir notamment de l'ouvrage de référence de M. Piore et R. Sabel, *The Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.

l'accélération du rythme du changement des technologies et de la demande, les biens collectifs qui résultent de la proximité entre acteurs et institutions –connaissance réciproque, rapports de confiance et de coopération entre acteurs, transferts de technologie, orientation de la formation professionnelle en fonction des besoins de l'économie locale, connaissance fine des marchés et des demandes, réseaux de coopération entre firmes, flexibilité de la main d'œuvre, etc.- et qui sont produits localement pour l'essentiel<sup>102</sup> semblent prendre une importance que les biens collectifs produits au niveau national (systèmes de négociations collectives, de protection sociale, de planification et de programmation économiques, politiques d'infrastructures) tendent à perdre. Ainsi, dans un contexte de globalisation qui semble affaiblir la capacité des Etats-nations à réguler l'économie, les villes apparaissent comme les espaces d'établissement d'un possible compromis entre économie et politique et de recomposition d'une capacité politique et sociale à construire et réguler l'économie. Les projets seraient alors les signes d'une autonomie croissante des villes dans la définition de leurs stratégies de spécialisation économique en réponse aux sollicitations croissantes de l'économie globalisée et à la recomposition des politiques territoriales des Etats.

#### 2.1.2 Projets et autonomie des villes en France

Ce mouvement d'autonomisation est net en France où l'Etat semble bien en peine aujourd'hui de produire une vision intégrée de l'aménagement du territoire national et des fonctions qu'y occupent les territoires locaux et régionaux. Aujourd'hui, la mutation des conditions économiques ne permet plus à l'Etat d'organiser le territoire national à l'image d'une grande usine fordiste. "Privé de représentation, l'espace national ne sert plus de référent à un projet national d'aménagement du territoire. Dès lors, l'inflation procédurale et la délégation du projet aux différents niveaux de collectivités territoriales composent la réponse pragmatique à cette 'crise de la représentation'"<sup>103</sup>. Les grandes politiques d'aménagement du territoire des Trente Glorieuses, les politiques d'infrastructures, de décentralisation industrielle, des métropoles d'équilibre et des OREAM<sup>104</sup>, mettaient en scène un Etat central fort, ordonnant les territoires dans le cadre d'un schéma national d'organisation de la production.

---

<sup>102</sup> . Ce que Le Galès et Voelzkow appellent les "*local collective competition goods*" intangibles, Le Galès, P., Voelzkow, H., "Introduction", in Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., Voelzkow, H. (eds), *The Governance of Local Economies*, à paraître.

<sup>103</sup> . Béhar, D., Estèbe, P., "L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999, p. 80.



Aujourd'hui, à la faveur des lois de décentralisation et de la transformation des conditions économiques, l'Etat français est davantage amené à accompagner les territoires locaux dans la constitution d'une capacité à élaborer de manière autonome les modalités de leur insertion dans leur environnement national et européen. Si l'Etat conserve aujourd'hui un rôle essentiel notamment en matière de redistribution financière –essentiellement à travers les dispositifs de protection sociale d'ailleurs- et de disposition du cadre législatif et procédural des politiques territoriales, sa capacité à prescrire des stratégies territoriales semble se réduire comme peau de chagrin. La DATAR à travers l'initiative des chartes d'objectifs au début des années 1990 et, aujourd'hui, autour du dispositif expérimental des projets d'agglomération accompagne ce processus d'autonomisation<sup>105</sup>. Son nouveau slogan en est le témoin : "Faites des projets, l'Etat vous soutiendra". La récente Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT de juin 1999), dite loi Voynet, entend clairement rompre avec une tradition d'un aménagement du territoire conçu à partir d'un centre ordonnateur<sup>106</sup>. La priorité est désormais au renforcement des "communautés géographiques que l'histoire et l'économie ont façonnées", en faisant des pays et des agglomérations les acteurs principaux du développement. La politique d'aménagement du territoire doit viser sur ces territoires à développer une capacité d'action collective : "l'objectif est de passer d'une logique de guichet à une politique de projet" permettant aux territoires de gagner en autonomie<sup>107</sup>. Cette insistance sur la capacité autonome d'action collective des

---

<sup>104</sup> . Organismes Régionaux d'Etudes des Aires Métropolitaines mis en place pour accompagner la politique des métropoles d'équilibre et pour préparer les Schémas Directeurs. Cf. Laborie, J.-P., de Roo, P., *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, Paris, La Documentation française, 1985.

<sup>105</sup> . Prévus par la Loi Voynet, les contrats d'agglomération sont un dispositif expérimental de contractualisation directe entre les structures intercommunales de 14 agglomérations volontaires. La démarche, conduite conjointement par la DATAR et l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), a associé les structures intercommunales et les services de l'Etat dans la définition des enjeux et problématiques spécifiques des 14 sites et dans la signature de contrats d'agglomération. Sur cette expériences, voir le livre que Francis Ampe, ancien maire de Chambéry, conseiller régional Rhône-Alpes et conseiller pour la DATAR de l'opération Contrats d'agglomération et Claude Neuschwander, consultant en ont tiré : *La République des villes. Une révolution en marche*, La Tour d'Aigues, 2002 ainsi que le rapport de Daniel Béhar et Philippe Méjean, *Contrats d'agglomération, l'obligation d'innover*, Rapport de synthèse de l'opération "Sites témoins" des contrats d'agglomération, DATAR - AMGVF, juin 2001.

<sup>106</sup> . La fonction planificatrice de l'Etat est même radicalement remise en question par l'abandon du "schéma national", reliquat d'une vision fonctionnaliste et centraliste du territoire national encore présente dans la précédente loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua, du 5 février 1995. Il est remplacé par des schémas de services collectifs qui sont construits de manière incrémental au fil de la confrontation des intérêts locaux et nationaux.

<sup>107</sup> . Duron, Ph., *Rapport sur le projet de loi n°1071 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Assemblée Nationale, n°1288, p. 9. Le projet de loi est assez explicite quant à cette volonté d'autonomiser les territoires en les rendant responsables de leur projet d'inscription dans les territoires national et européen : "l'Aménagement et le développement durable du territoire [...] incitent à repenser l'organisation de la société avec la mise en place de réseaux interactifs et flexibles qui favorisent

territoires est intimement liée à une reconnaissance par la loi du rôle primordiale des villes et des agglomérations dans le développement durable qui rompt avec la tonalité anti-urbaine de la Loi Pasqua : le dispositif des projets d'agglomération doit permettre aux structures intercommunales urbaines de négocier directement avec l'Etat dans le cadre des Contrats de Plan. Les villes doivent se constituer en unités sociales et politiques autonomes capables de dire "nous"<sup>108</sup>.

Les seuls territoires où l'Etat semblait jusqu'à récemment encore porteur d'une vision substantielle de l'aménagement et de la solidarité sont les quartiers urbains en difficulté investis par une Politique de la Ville, dernier refuge d'un Etat annonçant sempiternellement son retour. Mais là aussi, la logique même du projet induit une croissante logique d'autonomisation de la production du sens des politiques urbaines. Cette logique d'autonomisation/localisation de la Politique de la Ville s'est vue validée par le Rapport Sueur<sup>109</sup> : pour inscrire véritablement les dispositifs de la Politique de la Ville dans une politique territoriale globale, les membres de la Commission Sueur préconisent d'en confier la compétence à un véritable "pouvoir d'agglomération", doté d'une légitimité démocratique, de moyens financiers (fiscalité propre notamment) lui permettant de procéder aux arbitrages territoriaux en matière de programmation de l'habitat, de localisation des activités économiques, d'implantation des services, des équipements, d'organisation des réseaux de

---

l'autonomie des personnes et des petites unités. Ils nécessitent aussi des modes inédits de régulation qui organisent la coopération entre les différents acteurs du développement et favorisent l'émergence d'activités pérennes" (p. 5). La mise en valeur de la capacité autonome d'action collective des territoires renvoie du même coup au second plan la question des infrastructures. On passe d'une vision technique et infrastructurelle de l'aménagement à une vision politique et sociétale du développement : "La ministre a estimé qu'il s'agissait de passer à un développement construit, endogène où, face aux nouvelles règles de la performance économique, de la justice sociale et d'une qualité de vie et d'environnement plus partagée, la construction de compétences spécifiques, les capacités d'organisation et de coopération, la solidarité des cadres collectifs d'action notamment, prennent le pas sur les infrastructures et les équipements, ce qui ne signifie pas pour autant que l'on ne bâtira plus d'infrastructures ou d'équipements" (p. 27).

<sup>108</sup>. Dans un autre texte, Dominique Voynet est extrêmement disert sur cette "culture de l'autonomie" qu'elle souhaite voir se développer dans les agglomérations et les pays à travers les démarches de projet : "il n'y a pas de territoires condamnés, il n'y a que des territoires sans projet" (p. 1). "La politique d'aménagement du territoire doit favoriser l'émergence et la concrétisation de projets fondés sur la valorisation des ressources, plutôt que la compensation de handicaps et la réparation des dégâts" (pp. 3-4). "Le premier objectif de la LOADDT est de favoriser l'émergence d'espaces de projet, dotés de la capacité de dire 'nous'. [...] Ainsi, la LOADDT esquisse un renversement du regard. Elle rompt avec une approche en termes d'équipements décidés d'en haut, et entend au contraire de favoriser une auto-organisation du territoire. [...] L'Etat aidera prioritairement ceux qui s'organisent pour élaborer de tels projets. Il récompensera la créativité, l'initiative, la coopération entre les acteurs, la synergie des acteurs. [...] L'accès à l'initiative est fondamental. Il s'agit de redonner le goût d'entreprendre, la culture de l'autonomie" (pp. 5-6), in Voynet, D., "Préface", in Benko, G., Lipietz, A., *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, 2000.

<sup>109</sup>. Sueur J.-P. (dir.), *Demain la ville*, Rapport à la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 1998.

transports, etc.<sup>110</sup>. Le dispositif des Grands Projets de Ville renforce aussi cette logique d'autonomisation locale puisque désormais ces sites d'intervention prioritaire ne sont plus sélectionnés par l'Etat selon des critères définis à son niveau mais ils doivent avoir pour origine une initiative politique locale.

De manière générale, l'ensemble législatif constitué par la Loi Voynet, la Loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>111</sup> et la Loi "Solidarité et Renouvellement Urbain"<sup>112</sup> entérine et accélère le phénomène d'émergence de véritables pouvoirs d'agglomération qui voient les villes françaises gagner en autonomie par rapport à leur tutelle étatique<sup>113</sup>.

### 2.1.3 Projets et autonomie des villes en Italie

Les politiques italiennes d'aménagement du territoire ont connu le même processus de localisation de la production du sens. La situation de départ en Italie est celle d'une centralisation au niveau de l'Etat de la conception des politiques territoriales qui se résume, pour l'essentiel, aux politiques de traitement du différentiel de développement entre le Nord et le Sud du pays. Pour remédier à l'état de sous-développement du Sud, l'Etat central met en place, à partir de 1950, le système de l'*Intervento Straordinario*, un système de fonds spéciaux géré par une agence d'Etat *ad hoc* indépendante des administrations sectorielles, la *Cassa per il Mezzogiorno*. Jusqu'à sa dissolution en 1992, la *Cassa* conduit une politique de développement basé sur l'amélioration des infrastructures et un dispositif d'incitations aux implantations industrielles dans le Sud. Jusque dans les années 1970, la structure est la seule entité habilitée à définir et à mettre en œuvre les initiatives de développement. Ses liens avec le système des "Participations d'Etat"<sup>114</sup> permirent notamment à la *Cassa* de mener une

---

<sup>110</sup> . Le rapport Sueur propose de généraliser, à partir de l'expérience des contrats de ville, la procédure du contrat d'agglomération dans lequel sera rassemblé "l'ensemble des actions des partenaires publics intervenant sur un territoire de projet. En préalable à l'établissement d'un tel 'contrat', il faut bien sûr préparer un 'projet d'agglomération' qui en précise les objectifs et le contenu. [...] Les contrats d'agglomération permettront d'ancrer la politique de la ville à un niveau territorial pertinent celui de l'agglomération, et d'y associer, autour d'une autorité ayant la légitimité et la capacité d'agir, l'ensemble des acteurs publics associés au projet", in "La FNAU et la Politique de la Ville. A propos du Rapport Sueur", *Les Dossiers FNAU*, n°10, Paris, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, avril 1998, p. 4.

<sup>111</sup> . Cette loi, votée le 13 décembre 1999, institue le principe de la Taxe Professionnelle à taux unique et met en place un efficace système d'incitations fiscales à l'intégration intercommunale en dotant les nouvelles communautés urbaines et d'agglomération d'une généreuse Dotation Globale de Fonctionnement (DGF).

<sup>112</sup> . Cette loi promeut les structures intercommunales comme responsables des politiques d'urbanisme, d'équipement et de développement économique.

<sup>113</sup> . Dans l'attente d'un second acte de la décentralisation, F. Ampe et C. Neuschwander voient dans ce triptyque législatif la véritable seconde étape de la décentralisation en France, cf. *La République des villes*, *op. cit.*

<sup>114</sup> . Le système des participations d'Etat est constitué par l'ensemble des entreprises nationalisées ou créées directement par l'Etat, notamment par le régime fasciste, en réaction à la crise économique des années 1930. Son "fleuron" a pendant longtemps été –avant sa récente dissolution- l'*Istituto per la Ricostruzione Industriale*, sorte

politique d'industrialisation du Sud par la construction de pôles d'industrie lourde (notamment pétrochimie et sidérurgie) qui, s'ils permirent la création ponctuelle d'emplois industriels, n'eurent que peu d'effet d'entraînement sur l'économie méridionale. Pour certains auteurs, comme C. Trigilia, les politiques de développement, associées aux politiques de redistribution dans le Sud ont, au contraire, eu pour effet de renforcer le décalage entre le Sud et le Centre-Nord et la dépendance du Sud vis-à-vis des transferts étatiques<sup>115</sup>. Une conception mécaniste du développement n'a pas permis que s'enclenchent des mécanismes "d'embrayage" des économies locales à partir de ces pôles du fait, notamment, de l'absence de structures préexistantes de PME comparables à celles des régions du Centre Nord. En réalité, les politiques de redistribution et de l'*Intervento Straordinario* sont rapidement devenues des outils de modernisation du vieux clientélisme qui s'est, à l'occasion, transformé en véritable "patronage de masse"<sup>116</sup>. S'est ainsi développé une forte dépendance des revenus et des emplois à la politique, une tendance des populations –entretenu par les politiques étatiques- à s'orienter "vers des activités politico-dépendantes plus que vers des activités économiques risquées"<sup>117</sup> sans que parallèlement ne se constitue une *imprenditorialità* locale. De plus, ces politiques ont fortement contribué à la modernisation du crime organisé et à la stabilisation de liens très forts entre les organisations mafieuses et le système politique clientéliste. En canalisant les flux venus de Rome, mafias et dispositifs clientélistes ont empêché le développement de l'entrepreneuriat local, l'arrivée d'investissements extérieurs et ont finalement empêché que se mettent en place des mécanismes de développement endogène.

L'échec du système de la *Cassa per il Mezzogiorno* a motivé, au début des années 1990, une refonte totale des politiques d'aménagement du territoire italiennes et la mise en œuvre de politiques de développement visant à promouvoir l'autonomie des acteurs locaux. Entre-temps, le système des politiques territoriales italiennes s'était considérablement complexifié avec la création, dans les années 1970, des régions qui se voient attribuer une

---

de holding publique contrôlant des entreprises dans une pluralité de secteur. Les autres composantes importantes en furent l'ENI (Entreprise Nationale des Hydrocarbures) et l'ENEL (Entreprise Nationale d'Electricité).

<sup>115</sup> . Cf. notamment Trigilia, C., *Sviluppo senza autonomia. Op. cit.*

<sup>116</sup> . Trigilia, C., "Le régionalisme en Italie : développement économique et changement politique au Nord et au Sud", *Hérodote*, n°89, 2<sup>ème</sup> sem. 1998, pp. 79. Si ces politiques ont bien eu pour effet de stabiliser le Sud, agité au lendemain de la Seconde guerre mondiale par des mouvements paysans, parfois séparatistes comme en Sicile, elles ont aussi permis à la pléthorique classe politique méridionale d'élargir ses réseaux de clientèle. L'emploi industriel ou le poste de fonctionnaire devenait ainsi davantage l'objet de la relation clientélaire qu'un outil de développement économique. Pour Trigilia, si le problème du Sud est explicable par un manque de civisme hérité d'un passé lointain comme l'avance R. Putnam (*in Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1993), il est surtout le produit des politiques récentes et notamment des politiques de développement et de redistribution "qui ont favorisé certaines relations sociales et en ont défavorisé d'autres et ont façonné certains comportements" (*art. cit.*, p. 80).

<sup>117</sup> . *Ibid.*, p. 80.

compétence en matière d'aménagement du territoire. Mais, celles-ci manquent alors cruellement de compétences en la matière et leur création n'aura pour effet que d'affaiblir le système de l'*Intervento Straordinario* et de complexifier le paysage institutionnel des politiques territoriales. Si les années 1980 sont marquées par une pause des politiques de développement, elles sont aussi l'occasion d'une relance du débat sur les formes du développement<sup>118</sup> à la suite de la "découverte" des districts industriels du Centre-Nord<sup>119</sup>. Les régions de Vénétie, d'Emilie-Romagne et de Toscane abritant des tissus denses de PME suscitent alors un engouement scientifique d'abord, et bientôt politique. Elles se sont, en effet, développés à l'abri de toute captation politique abusive des dynamiques et des fruits du développement<sup>120</sup>. Les régions de districts ont ainsi connu un fort développement économique,

---

<sup>118</sup> . Déjà, la loi 64 de 1986 remplace la *Cassa per il Mezzogiorno* par un Département du *Mezzogiorno* au sein de la Présidence du Conseil. Celui-ci n'a plus de pouvoir opérationnel direct, il est chargé d'évaluer les projets de développement qui sont censés remonter des acteurs locaux. On observe un premier virage en direction d'une démarche de projet *bottom up*.

<sup>119</sup> . Cette découverte a notamment pour point de départ l'ouvrage d'Arnaldo Bagnasco *Tre Italie : la problematica territoriale dello sviluppo italiano* (Bologna, Il Mulino, 1977) qui entend substituer à l'image classique d'une Italie divisée en deux parties –un Nord ayant réussi son industrialisation sur le modèle fordiste et un Sud arriéré, peu industrialisé et marqué par un système de relations sociales et politiques hérités de la féodalité- une vision plus précise laissant la place à une Troisième Italie, celle du Centre et du Nord-Est, où l'industrialisation s'est produite à travers la constitution progressive d'un réseau dense de PME, caractérisé par des modes de fonctionnement alternatifs au fordisme qui s'est imposé dans le Triangle industriel du Nord-Ouest (Milan-Turin-Gènes). Cette structure industrielle, qui rappelle le modèle du district industriel défini par l'économiste Alfred Marshall, est notamment caractérisée par une forte spécialisation productive de chaque district, la structure familiale de la production et de la finance, une grande capacité à compresser les coûts du fait d'une grande élasticité dans l'emploi de la force de travail, l'accès facile dans un périmètre relativement restreint à des savoir-faire productifs et à des services flexibles et adaptables, une très bonne connaissance des marchés, y compris des marchés étrangers, des rapports entre entreprises basées à la fois sur la compétition et la coopération, des réseaux sociaux d'interconnaissance qui favorise un bon climat dans les affaires et des relations de confiance, une circulation rapide des connaissances, des informations sur les marchés et les technologies, systèmes coopératifs d'avance et de prêts. Ce mode d'organisation a en outre l'intérêt d'avoir réussi préserver la cohésion des sociétés locales et à limiter les phénomènes de polarisation sociale bien connus des régions de grande industrie. En effet, la flexibilité de l'utilisation de la main d'œuvre n'empêche pas un taux élevé de syndicalisation. Le modèle des districts se caractérise aussi par l'absence de prolétariat urbain, une forte mobilité sociale permise par une large diffusion de la capacité à entreprendre dans la société locale, et enfin des modes de résolution des conflits sociaux basés sur la négociation et la préservation du consensus local. Ce qui est frappant dans les systèmes locaux d'industrie diffuse italiens, c'est que leur développement est essentiellement dû à des variables sociologiques endogènes. Les régions de districts correspondent aux zones d'expansion du premier capitalisme italien du Moyen-Âge et de la Renaissance, où se sont développées des formes raffinées d'organisation productive et financière. L'importance du terreau socio-territorial fait que la force du district ne réside pas tant dans la force de chaque entreprise prise individuellement mais dans le système d'entreprises historiquement sédimenté que constitue le district. Parmi l'abondante littérature sur les districts industriels italiens, on pourra notamment consulter : Bagnasco, A., Trigilia, C., *La costruzione sociale del mercato : studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1988, trad. française *La construction sociale du marché. Le défi de la Troisième Italie*, Paris, Editions de l'ENS Cachan, 1993 ; Becattini, G., *Distretti industriali e made in Italy : le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.

<sup>120</sup> . Il faut cependant ici apporter une nuance. Si les premiers travaux sur les districts du Nord-Est et du centre mettaient l'accent sur le caractère auto-organisé et sur l'absence de contrôle politique ou partisan de ce développement, des travaux ultérieurs ont mis en évidence le rôle structurant des partis politiques –Démocratie Chrétienne en Vénétie, PCI en Emilie-Romagne et en Toscane- dans le fonctionnement des districts (cf. notamment Trigilia, C., *Grandi partiti e piccole imprese : comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino, 1986). Les partis ont notamment joué un rôle essentiel dans la préservation des

endogène, auto-entretenu qui les a préservées des déboires de l'*assistenzialismo* mais qui les a aussi protégées de certains des problèmes sociaux que le mode de développement fordiste a infligés aux régions du Nord-Ouest.

C'est vers ce modèle de développement autocentré, basé sur la valorisation de la capacité autonome des sociétés locales à valoriser leurs propres ressources et savoir-faire que vont s'orienter les politiques territoriales dans les années 1990. La démarche des pactes territoriaux est directement le fruit de ce changement de paradigme dans les politiques de développement : elle est basée sur une valorisation des ressources locales en termes de dotations économiques mais également de modes de régulation locaux. Il s'agit de générer du développement économique mais également du développement social, autrement dit de permettre aux sociétés locales de s'auto-organiser et de s'auto-reproduire selon leurs propres modes de régulation, bref de s'autonomiser et de ne plus dépendre des transferts de l'Etat central. La démarche des pactes territoriaux vise donc à identifier les savoir-faire locaux valorisables dans le cadre d'un projet de développement mais elle entend aussi développer le "tissu connectif"<sup>121</sup> de la société locale, c'est-à-dire réencastrer les dynamiques de développement économique dans un système de normes, de relations, de modes de régulation socio-territoriaux reproductible. D'où cette insistance dans le dispositif des pactes sur la dimension réticulaire, horizontale du système d'acteurs qui portent les projets territoriaux. La concertation permanente, la construction du consensus et de rapports de confiance entre les acteurs ne doivent pas seulement faciliter la mise en œuvre des projets mais aussi faire du territoire une société autonome capable de s'auto-réguler et de s'auto-reproduire.

Si le dispositif des pactes territoriaux ne concerne pas spécifiquement les villes, les principes qu'il entend promouvoir ont également inspiré les politiques en direction des aires métropolitaines. Les nouveaux financements du Ministère des Travaux Publics, comme les PRUSST (Programmes de requalification urbaine et de développement durable du territoire), fonctionnent sur le même modèle. Ils suspendent l'attribution des fonds à la construction d'un projet local par une pluralité d'acteurs combinant leurs ressources propres. Le contrôle de l'Etat sur les politiques territoriales est donc de plus en plus un contrôle formel visant à

---

structures et des valeurs des sociétés locales accueillant des districts. Le vote très homogène dans les trois régions citées plus haut signifiait le plus souvent une adhésion aux valeurs et aux modes de fonctionnement que le parti dominant déclarait protéger et pérenniser.

<sup>121</sup> . Brusco, S., "La leçon des districts et la nouvelle politique industrielle des régions", in Bagnasco, A., Sabel, C. (dir.), *PME et développement économique en Europe*, Paris, La Découverte, 1994, p. 81.

s'assurer du respect de certaines règles procédurales. La définition du contenu de ces politiques est, en revanche, de plus en plus déléguée aux acteurs locaux<sup>122</sup>.

En Italie, comme dans tous les pays d'Europe du Sud, les politiques régionales de la Communauté Européenne ont, en outre, largement œuvré à la généralisation de politiques territoriales à base de projet, pariant sur l'autonomisation des systèmes d'acteurs locaux en vertu du principe de subsidiarité<sup>123</sup>. Cette transformation du paradigme des politiques territoriales s'est opérée sous l'impulsion de deux types d'acteurs : les nouvelles élites technocratiques qui, à la faveur de la mise en place de gouvernements techniques<sup>124</sup>, investissent le nouveau Ministère du Trésor, du Budget et de la Programmation et mettent en avant la contrainte européenne pour accélérer l'abandon du système des "financements en pluie" héritées de la *Cassa per il Mezzogiorno* ; une nouvelle génération de maires et d'administrateurs locaux qui conquiert les communes à la faveur de la loi électorale de 1993 qui introduit l'élection au suffrage universel direct des maires et qui leur confère plus de pouvoir, de légitimité et d'autonomie vis-à-vis des partis nationaux. Ces deux types d'acteurs ont largement utilisé les politiques européennes (FEDER, PIC *Urban*) afin de réformer "par la bande" les dispositifs de production des politiques territoriales. Dans les villes italiennes, le programme des Projets Pilotes Urbains ou encore le PIC *Urban* ont largement contribué à développer des modes d'action intégrée et poser les bases d'une localisation de la production des politiques urbaines.

Il apparaît clairement qu'à travers la notion de projet on assiste à une mutation de l'appréhension de l'espace et des rapports entre échelles territoriales. La logique de la planification centralisée met l'accent sur les rapports entre les différents territoires composant le territoire national et met en œuvre des outils –d'équipement, de redistribution- permettant de réguler ces rapports. La logique du projet autonomise, isole chaque territoire, met l'accent

---

<sup>122</sup> . Le surcroît d'autonomie dont jouissent les acteurs locaux dans la définition du contenu des politiques d'aménagement et de développement est encore renforcé par les lois Bassanini, du nom du ministre de la fonction publique des gouvernements Prodi et d'Alema, votées entre 1997 et 1999 qui accorde une grande liberté aux autorités locales dans l'organisation de leurs services, limite le contrôle étatique à quelques domaines résiduels comme celui des statuts et de la régularité budgétaire et transfère du ministère de l'intérieur au maire la nomination du secrétaire communal (équivalent désormais du secrétaire général des communes françaises). Ces mêmes lois ont par ailleurs considérablement l'autonomie fiscale des communes, les transferts étatiques ayant, de plus en plus, une fonction de péréquation. Sur les réformes récentes du gouvernement local en Italie, cf. Vandelli, L., *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2000 ; Dente, B., *In un diverso stato*, Bologna, Il Mulino, nouvelle édition 1999.

<sup>123</sup> . Déjà, le Programme Intégré Européen lancé par la Commission en 1985 a eu une très grande influence sur une administration italienne marquée par une très forte fragmentation des compétences. On repère un phénomène similaire en Espagne, cf. sur ce point Pasquier, R., *La capacité politique de régions. Une comparaison France-Espagne*, thèse de science politique, Université de Rennes I, 2000.

sur les processus de constitution, de valorisation et de reproduction des ressources de ce territoire. Le projet renvoie bien à une conception des rapports sociaux et territoriaux marqués par ce que Philippe Genestier appelle une "épistémologie individualiste et subjectiviste" dans laquelle le regard est focalisé sur le lieu et ses caractéristiques intrinsèques "à la fois pour établir le diagnostic et pour concevoir la thérapeutique"<sup>125</sup>. La démarche de projet dote le territoire, le quartier, la ville de propriétés intrinsèques, de qualités naturalisées. Il n'est plus le simple effet d'une structure qui le dépasse et sur laquelle il faut agir. Il est sujet autonome et responsable, doté d'une histoire et d'une identité qu'il doit savoir s'approprier et mettre en récit.

## **2.2 Le projet comme mode d'affirmation et d'institutionnalisation d'un système d'acteurs**

A travers le projet, l'acteur, le groupe, le territoire passe du statut d'objet, de mineur à un statut de sujet majeur, la ville, de site, devient lieu, lieu-acteur mais aussi territoire d'identification<sup>126</sup>.

### 2.2.1 L'irruption de la question de l'identité dans l'action publique urbaine

Le projet sert à signifier l'existence ou le processus de constitution d'un groupe, d'un territoire, et d'une identité collective à ses propres membres et à l'extérieur. Cette dimension ressort explicitement de la démarche des projets d'entreprise dont la planification stratégique s'inspire directement. Selon les promoteurs de ces outils apparus au milieu des années 1980, la dureté de la compétition économique exige des entreprises une cohésion interne plus forte et une plus grande réactivité aux stimuli externes. Cette cohésion doit être assurée en faisant "assumer le devenir de l'entreprise par tous ses membres en montrant la cohérence des options stratégiques avec les caractéristiques profondes de l'entreprise". Le projet entend "renforcer la

---

<sup>124</sup> . Les gouvernements Amato d'avril 1992 à avril 1993, Ciampi d'avril 1993 à avril 1994 puis, après la parenthèse du gouvernement Berlusconi, le gouvernement Dini de janvier 1995 à mai 1996.

<sup>125</sup> . Genestier, P., "Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire le lien. Cadre cognitif et catégorie d'action politique", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999, p. 142. Cette "épistémologie individualiste et subjectiviste" est d'ailleurs commune à l'acteur des politiques urbaines et au chercheur observant ces politiques. Tout comme, toujours selon Genestier, "le structuralo-fonctionnalisme [liait] intimement l'action publique urbaine, centralisée et 'technocratique', avec l'épistémologie déterministe et holiste des sciences sociales" dans les années 1960, *ibid.*, p. 142.

<sup>126</sup> . Alberto Magnaghi indique que si les démarches fordistes de planification visaient à se libérer du site et produisaient des "non lieux, privés d'identité, de relations, d'histoire" (p. 18), le projet local renoue avec le lieu, il organise les activités humaines dans une constante négociation avec la trame des relations, l'identité, l'histoire sédimentée qui constituent ce lieu, cf. *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.



cohérence organique entre les membres de l'entreprise"<sup>127</sup> notamment en faisant émerger le socle de valeurs, de croyances et l'identité qui la constituent. La gestion des systèmes d'acteurs que constituent les entreprises n'est plus uniquement une gestion technique et quantitative des carrières et des statuts, elle devient de plus en plus une "gestion symbolique"<sup>128</sup> selon laquelle la cohésion des systèmes d'acteurs est en permanence dépendante d'un travail sur les identités, sur les affinités qui lient les membres de ces systèmes.

Les démarches de projets de ville comportent également cette dimension de travail des identités. Répondre à la question "qui sommes-nous" semble être devenu un préalable incontournable à l'action publique urbaine<sup>129</sup>. Les villes, à l'approche de l'ouverture du marché unique en 1992 sont à l'image des entreprises confrontées à un environnement qui s'élargit et devient moins prévisible<sup>130</sup>. Pour s'y mouvoir, nombre des experts les enjoignent à se doter d'un projet leur permettant de poursuivre "une ambition globale sous-tendue par l'affirmation d'une identité forte"<sup>131</sup>. La production de cette identité n'a pas qu'une vocation externe de communication<sup>132</sup>, elle a également une vocation interne de construction des identités. Construire des identités communes devient une nécessité pour faire agir ensemble les composantes de plus en plus différenciées des systèmes urbains. Il s'agit de "mettre en scène" la ville en tant que communauté agissante, afin de produire des effets de mobilisation en interne autour de la construction collective de représentations fédératrices, et afin de la rendre visible et de la positionner à l'externe dans un contexte de compétition territoriale. Dans la démarche de projet, les dimensions de gouvernance externe –positionnement international de

---

<sup>127</sup> . Dégot, V., "Projets d'entreprise : évaluation d'un instrument de changement", *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1988, p. 74.

<sup>128</sup> . Dégot, V., "La gestion symbolique", *Revue française de gestion*, juin-juillet-août 1985.

<sup>129</sup> . La filiation entre projet d'entreprise et projet de ville est très nette dans les contributions d'experts qui composent l'ouvrage dirigé par P. Dommergues et G. Nanin, *Les stratégies internationales des métropoles régionales. L'exemple de Strasbourg*, Paris, Syros Alternatives, 1989.

<sup>130</sup> . Il faut noter l'importance de l'impact en France de l'étude du GIP Reclus sur les hiérarchies urbaines européennes publiée en 1989 sur les représentations des territoires en compétition dans une Europe en voie de croissante intégration. Cf. Brunet, R. *et al.*, *Les villes européennes*, Paris, GIP-Reclus, DATAR, La documentation française, 1989.

<sup>131</sup> . Bouinot, J., Bermills, B., *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Paris, A. Colin, 1995, p. 7. Les auteurs indiquent que la renaissance de la planification urbaine à la fin des années 1980 est marquée par une sorte de quête du sens. Préalablement à la définition d'objectifs quantitatifs ou réglementaires, la politique urbaine doit exprimer un sens à donner à l'action : "en d'autres termes, la réponse à la question 'qui voulons-nous être ?' s'est substituée à la réponse à la question 'que ferons-nous ?' comme priorité de la pensée stratégique", *op. cit.*, p. 75.

<sup>132</sup> . Même s'il faut bien noter la très grande importance du travail de communication dans les démarches de planification stratégiques telles qu'elles son prescrites par les experts. Jacques de Courson, membre de TEN y consacre tout un chapitre dans son ouvrage *Le projet de ville. Essai pratique* (Paris, CNFPT-TEN-Syros, 1993). Pour lui, la production d'une image est le fait d'une ville qui est un "système vivant" et non pas uniquement un "produit" (p. 133) ou un objet. "La communication de ville [dans le cadre du projet de ville] est, de ce fait, interactive, participative" (p. 134).

la ville- et de gouvernance interne –production d'une identité urbaine cohésive sont intimement liées. Les démarches de projet, de planification stratégique mettent en récit la ville<sup>133</sup> afin de susciter un processus de construction identitaire en son sein<sup>134</sup> et de créer les conditions d'une visibilité externe de l'acteur collectif ville à l'extérieur.

### 2.2.2 Le projet travaille simultanément l'identité collective et l'identité individuelle

La démarche de projet institue un collectif en travaillant de manière parallèle l'identité du collectif et celle de chaque individu. La prolifération des recours au projet correspond à un contexte pluraliste dans lequel le passage à l'action collective n'est plus garanti ni par un système de tutelle et de commandement hiérarchique liant les différents protagonistes ni par une concordance naturelle des intérêts et des identités. Les conditions de la coopération, de la convergence des interventions des acteurs sont sans cesse à produire. L'action sert autant à susciter cette convergence, à entretenir l'intérêt à coopérer qu'à produire des effets concrets. Les démarches de projet sont justement des dispositifs d'action dans lesquelles le retour incessant sur les objectifs à atteindre, sur les moyens à mettre en œuvre, sur les ressources à mobiliser sert aussi à produire et reproduire des identités d'action permettant la coopération entre acteurs.

L'identité-projet, telle que la définit par exemple Manuel Castells à la suite d'Alain Touraine, travaille l'identité des individus de deux manières. D'abord, le projet redéfinit et valorise la position du collectif –le territoire, la ville- vis-à-vis d'une altérité sociale,

---

<sup>133</sup> . J.-P. Boutinet insiste sur l'importance du travail de mise à jour des événements vécus par l'individu ou une collectivité dans le cadre de démarches de projet afin de constituer une identité : "ce sentiment d'identité va s'établir sur la double prise de conscience d'une certaine permanence dans le temps et d'une différenciation progressive par rapport aux autres individus, aux autres groupes dans l'environnement [...]. L'époque contemporaine tout spécialement a compris l'enjeu pour les individus de se réapproprier sinon tout leur passé, du moins suffisamment de leur expérience antérieure pour leur permettre une existence plus harmonieuse du moment présent", in Boutinet, J.-P., *L'anthropologie du projet*, op. cit., p. 63.

<sup>134</sup> . Demeestere, Padioleau, op. cit., p. 43-44. Cette dimension de mise en récit de la ville a été également relevée par Michel Lussault in "La ville clarifiée. Essai d'analyse de quelques usages carto et icono-graphiques en œuvre dans le projet urbain", *EIDOS. Bulletin international de sémiotique de l'image*, Tours, Université Pierre Rabelais, n°9-10, 1993-94, pp. 37-58. A travers la démarche de projet, c'est une dimension importante de la nature des ensembles politiques qui apparaît : ceux-ci ne peuvent exister et subsister qu'à travers un effort constant d'auto-crédation, d'auto-constitution. Un ensemble politique n'existe qu'à travers l'activité qui le pousse à construire ou à réassurer en permanence ses bases institutionnelles. En suivant l'intuition de Tilly, on pourrait dire que c'est ce qui oppose aujourd'hui les Etats nationaux aux villes. Les premiers, arrivés au terme d'un processus de construction institutionnelle entreraient en crise tandis que les villes, à travers leur projet, seraient en pleine phase constitutive. Tilly, après avoir cité C. Northcote Parkinson –"la perfection d'une organisation planifiée n'est réalisée que par des institutions sur le point de s'effondrer"- ajoute : "il se peut que les Etats suivent la vieille habitude selon laquelle une institution tombe en ruine juste au moment où elle était achevée", faute de projet, faute de capacité à se représenter comme entité politique en voie de constitution. Cf. Tilly, C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe. 990-1990*, Paris, Aubier, 1992, p. 21-22.

territoriale et institutionnelle en en faisant un sujet<sup>135</sup>. Il valorise par ce biais l'identité des individus qui se reconnaissent dans ce collectif. Cette dimension est très présente dans la Politique de la Ville en France dont la doctrine consiste bien –pour partie- à aider à la reconstruction d'identités individuelles dévalorisées à travers la transformation du quartier en société et en acteur. On retrouve la même inspiration dans la mise en œuvre du programme Urban dans les villes italiennes : à Naples, par exemple, la restitution de son aspect d'origine au Quartier espagnol est conçue comme un des vecteurs essentiels d'insertion sociale des individus et de reconstruction des liens communautaires. Tel peut être aussi la vertu de ce que des auteurs anglo-saxons ont appelé les "*flagship physical development projects*"<sup>136</sup>, ces grands équipements, morceaux de ville ou infrastructures qui contribuent à la fois à constituer une "adresse internationale" visible à l'extérieur mais aussi à renforcer un sentiment d'appartenance<sup>137</sup>.

Ensuite, la démarche de projet travaille en permanence l'identité des acteurs dans le processus d'action lui-même. En effet, dans la littérature du projet, la question des dispositifs permettant la réaffirmation fréquente des liens entre acteurs, de la réactualisation du consensus, de la fidélité des protagonistes au processus est omniprésente. Le projet donne à voir la ville non plus comme un espace physique nécessitant des plans d'aménagement du sol mais plutôt comme un "système vivant composé d'acteurs"<sup>138</sup> qui tire sa capacité d'action de son caractère cohésif. Une bonne démarche de projet se doit ainsi, pour assurer cette cohésion, de "replacer l'action de chacun, improvisée en fonction d'événements aléatoires, dans une perspective à long terme"<sup>139</sup>, de donner un sens à la vie de l'organisation et de situer la contribution de chacun par rapport à cette mission collective. Le projet vise à produire de l'identité d'action et un sentiment d'appartenance au collectif d'action.

---

<sup>135</sup> . "J'appelle sujet [...] le désir d'être un individu, de créer une histoire personnelle, de donner un sens à l'ensemble des expériences de la vie individuelle", in Touraine, A., "La formation du sujet", in Dubet, F., Wieviorka, M. (dir.), *Penser le sujet*, Paris, Fayard, 1995, pp. 29-30, cité par Castells, M, in *Le pouvoir de l'identité. L'ère de l'information II*, Paris, Fayard, 1999, p. 20. Manuel Castells insiste sur le caractère morcelant –en même temps que reconstruc-teur- de ces identités de projet dans la mesure où elles ne sont, pour lui, que l'expression de communautés restreintes, religieuses, nationales, sexuelles et... territoriales.

<sup>136</sup> . Harding A., M. Parkinson, J. Dawson, R. Evans (eds), *European Cities Towards 2000. Profiles, Policies and Prospects*, Manchester, Manchester University Press, 1994.

<sup>137</sup> . La question de l'effet mobilisateur de ces grands projets-produits (travaux réalisés à Barcelone à l'occasion des Jeux Olympiques, le projet Bilbao Ria 2000 autour du Musée Guggenheim de Franck Gehry, Euralille, etc.) a été traitée ailleurs, nous nous concentrerons ici davantage sur la dimension du projet-processus. Cf. notamment Chadoin, O., Godier, P., Tapie, G., *Du politique à l'œuvre. Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián. Système d'acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2000.

<sup>138</sup> . Bouinot, J., Bermills, B., *op. cit.*, p. 174.

<sup>139</sup> . De Courson, J., *op. cit.*, p. 22. Dans le cas des projets de service administratifs, cela est très net : "Le but est de revaloriser l'image que chacun se fait de son rôle en suscitant unité d'action, identité du service et sentiment d'appartenance", in *L'Etat dans tous ses projets, op. cit.*, p. XVIII.

L'identité de projet est produite dans le cadre d'interactions multiples, favorisées par des dispositifs d'action ou de réflexion horizontaux et peu formalisés. Le processus de construction du projet doit être un moment de constitution de ressources en termes de consensus, de patrimoine cognitif commun, de liens de solidarité entre les acteurs. Seuls des processus d'élaboration et d'action ouverts et interactifs et peu hiérarchisés –travail en commissions, en groupes de travail, voire négociations informelles- permettent, selon la littérature de prescription en la matière, de produire ces ressources de manière satisfaisante. On a montré dans un précédent travail comment, effectivement, en France, dans certaines structures intercommunales, le travail des élus en commissions, à l'abri du tumulte de la compétition électorale encore réservé à l'échelle communale, autour de projets de prospective territoriale ou de projets d'équipement, contribuait à développer une culture, une identité d'agglomération et un attachement à la structure de coopération intercommunale, et ce, au prix d'une évasion institutionnelle et d'une quasi-totale absence de transparence démocratique<sup>140</sup>. De la même manière, on attend de la planification stratégique qu'elle actionne les interactions nécessaires à la découverte par les différents acteurs et groupes impliqués d'une identité et d'intérêts communs, condition essentielle de l'efficacité de l'action publique urbaine<sup>141</sup>.

La démarche de projet est ainsi souvent privilégiée dans des domaines d'action impliquant plusieurs secteurs, plusieurs collectivités et/ou administrations, articulant des ressources d'origines diverses, associant des acteurs aux intérêts, aux identités et aux modes de faire hétérogènes. Elle vise à créer les conditions de l'émergence de nouvelles échelles d'allégeance, de nouvelles identités collectives, à susciter la formation de ce que Chisholm appelle des "loyautés extra-organisationnelles"<sup>142</sup> et à organiser des réseaux de coopération pérennes en ménageant les identités individuelles et collectives pré-existantes.

### **2.3 Le projet comme capacité d'opérationnaliser une intention globale**

"Avoir un projet" c'est aussi avoir la capacité de mettre en œuvre une volonté, savoir ce que l'on veut et pouvoir s'affranchir de ce qui peut détourner de sa réalisation. Le projet est toujours une anticipation de l'action, il révèle chez l'acteur une capacité de "mise à distance des préoccupations momentanées"<sup>143</sup>, une capacité à fixer un cap et le plan de route

---

<sup>140</sup> . Pinson, G., "Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine", *art. cit.*

<sup>141</sup> . Ciciotti, E., Florio, R., Perulli, P., "Approcci strategici alla pianificazione territoriale", in Perulli, P. (a cura di), *Pianificazione strategica*, Venezia, DAEST-IUAV, 1997.

<sup>142</sup> . Chisholm, D., *Coordination without hierarchy. Informal structures in multiorganizational systems*, Berkeley, University of California Press, 1989, p. 90-91.

<sup>143</sup> . Boutinet, J.-P., "Les multiples facettes du projet", *Sciences Humaines*, n°39, mai 1993, p. 20.

opérationnel qui l'y fera parvenir. Le projet est également la figure par excellence de ce que Jean-Pierre Boutinet appelle la pronominalisation, autrement dit il est toujours le fait d'un acteur ou d'une entité qui se rend visible et se positionne dans son environnement par le projet. "Le projet n'a rien à voir avec l'anonymat ; il est toujours lié à un acteur individuel ou collectif bien identifié qui se décide, se détermine, s'oriente, s'organise"<sup>144</sup>.

### 2.3.1 Protéger les objectifs des aléas de la mise en œuvre

Dans le champ de l'action administrative et des politiques urbaines, définir un projet est ainsi censé pouvoir protéger les objectifs que se sont fixés les acteurs des méandres des procédures de mise en œuvre. L'importance accordée à la séquence de définition de la stratégie (élaboration du diagnostic, construction de scénarii) a bien pour vocation de rendre pleinement explicite cette stratégie, de la faire partager et de protéger les objectifs des distorsions que pourraient leur imprimer les procédures formelles de mise en œuvre.

Dans les administrations, les démarches de projet de services visent ainsi à réduire les cloisonnements internes et les clivages culturels entre professions qui génèrent une concentration de chaque agent ou de chaque service sur la séquence procédurale dont il est responsable et lui fait perdre de vue les objectifs.. Dans les administrations françaises et italiennes, marquées par une stricte hiérarchie et une sectorialisation poussée, "les démarches de projet ont commencé à implanter dans le service public les prémices d'une culture de l'efficacité"<sup>145</sup> destinée à concurrencer, sinon à supplanter, une culture du respect de la règle et de la procédure. La démarche de projet est encore présentée comme une approche de l'action basée sur une "mobilisation sociale sur des objectifs communs", sur la coordination des activités sectorielles et la substitution d'une "obligation de résultat"<sup>146</sup> à une obligation de moyens dans l'administration. Le suivi de la réalisation des objectifs doit donc l'emporter sur le respect scrupuleux de la procédure en tant que principe moteur de l'administration. Pour répondre à ce défi, les administrations se sont dotées d'outils développés dans les entreprises dans le cadre du management par objectifs : des structures *ad hoc*, les "équipes projet" dirigé par un chef de projet ; le découpage de l'action administrative en objectifs précis, concrets, identifiables et appropriables par les agents et dont la réalisation peut-être suivie par des

---

<sup>144</sup> . Boutinet, J.-P. , *Anthropologie du projet, op. cit.*, p. 35.

<sup>145</sup> . Serieyx, H., "Bilan des projets de service : quelques remarques préliminaires", in *L'Etat dans tous ses projets, op. cit.*, p. XIX.

<sup>146</sup> . Claisse, A., "Introduction", *Revue française d'administration publique*, "La démarche de projet", n°54, avril-juin 1990, p. 181.

techniques de *monitoring* (tableau de bord, phasage des étapes de l'action, techniques d'évaluation en continu).

Dans le domaine de l'urbanisme opérationnel et de la planification urbaine, on retrouve depuis la fin des années 1980 cette même volonté de garantir le respect d'objectifs clairement définis et partagés par l'organisation de modes de travail trans-sectoriel et pluridisciplinaire. Il s'agit d'empêcher qu'une trop grande division du travail dans la fabrication de la ville -entre concepteurs et metteurs en œuvre, entre planificateurs et responsables de l'urbanisme opérationnel, entre acteurs publics et privés, etc.- n'engendre au final, une dissolution des objectifs politiques généraux. La politique urbanistique de Barcelone menée à l'approche des Jeux Olympiques de 1992 a, de ce point vue, fait école à travers l'Europe entière. A l'initiative de l'urbaniste Oriol Bohigas, et dans un contexte de rareté des ressources, la ville met en place une méthode de "travail par projets à partir d'une commande politique préalablement programmée avec un financement et un délai d'exécution clairement définis, l'établissement d'une maîtrise d'œuvre urbaine unique, faisant de chaque aménagement une opération indivisible, intégrant dans la même composition l'ensemble des savoir-faire urbains, de l'ingénieur au sociologue, du sculpteur à l'acousticien, au paysagiste"<sup>147</sup>. Cette méthode, largement reprise et théorisée en France par les participants à l'Atelier Projet, a pour objectif de faire primer le projet global sur la ou les procédure(s) et d'articuler les savoir-faire professionnels et les pratiques sectorielles par une vision politique sans cesse rappelée.

En France, la nouvelle loi Solidarité et Renouvellement Urbain incarne cette volonté de promouvoir l'interdisciplinarité et l'intersectorialité et de faire primer le projet sur la procédure. Ainsi, les Plans Locaux d'Urbanisme, qui se substituent au POS ne seront plus uniquement ces documents où sont consignés les destinations fonctionnelles des sols et les normes de construction. Ils devraient contenir les grandes intentions du projet urbain de la commune ou de la structure intercommunale et laisser parallèlement une plus grande marge de manœuvre aux conducteurs d'opération dans le choix des procédures. Il s'agit de faire du document d'urbanisme de référence une procédure plus légère –par l'élimination notamment des nids à contentieux et par la simplification de la procédure de révision- et à la fois plus riche en termes de contenu, plus explicite sur la forme urbaine qu'il souhaite voir se réaliser et plus vivant, plus évolutif au niveau des modes de mise en œuvre. Le PLU indique les zones

---

<sup>147</sup> . Club d'Echanges et de Réflexions sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise, *La métropole inachevée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 1994, p. 82. Cf. également le numéro de la brochure *Projet urbain* publiée par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUC, ex DAU), "Barcelone. La deuxième renaissance", n°14, septembre 1998.

prioritaires de transformation et indique selon quelles grands invariants ces transformations doivent avoir lieu. Le PLU exige ainsi de son maître d'ouvrage, la commune ou la structure intercommunale d'exprimer un projet, une vision explicite de la forme qu'il veut donner à la ville.

En Italie, la complexité du dispositif réglementaire de la loi sur l'urbanisme de 1942 et le manque de préparation des organismes techniques municipaux ont rendu extrêmement difficile la mise en œuvre de ce contrôle des transformations urbaines par le plan. En outre, si le PRG s'avère utile pour gérer l'expansion urbaine et pour encadrer les nouvelles urbanisations, il s'avère très difficile à manier pour contrôler les transformations de la ville existante, thème qui apparaît précocement en Italie avec la libération de nombreuses friches et l'acuité du problème de la sauvegarde des centres historiques. A la fin des années 1980, l'inadaptation de ce cadre législatif conjuguée à un contexte politique marqué par la généralisation des phénomènes de corruption et d'un opportunisme politique incarné par B. Craxi, entraînent une désaffection vis-à-vis du plan. On assiste alors à un processus général de dérégulation urbaine soutenu, dans la plupart des grandes villes et régions, par le pouvoir politique qui "ouvre au marché spéculatif les terrains de propriété domaniale et ferroviaire, s'adapte aux stratégies et comportements du capital financier, mais aussi s'abstient de renforcer le système législatif affaibli par la 'dérégulation' de la législation réformatrice [...] et approuve, surtout au niveau régional, une nouvelle instrumentation urbanistique qui soustrait en fait les aires de transformation à la logique des plans"<sup>148</sup>. S'affirme alors un urbanisme du cas par cas, du "projet par projet" qui soustrait les interventions ponctuelles à l'encadrement du plan<sup>149</sup>. Le plus souvent, ces projets urbains menés en marge du PRG, dans le cadre de dispositif réglementaire *ad hoc* (document directeur, plan programme, projet, etc.) font la part belle aux intérêts industriels et financiers : c'est le cas du projet *Lingotto* à Turin, du projet *Pirelli-Bicocca* à Milan ou du complexe du groupe IRI à *Campi Cornigliano* à Gènes.

Cette véritable crise de l'urbanisme de plan a néanmoins le mérite de soulever le problème de l'articulation entre planification et gestion urbaine, entre plan d'urbanisme et urbanisme opérationnel et de mettre le doigt sur un problème structurel du dispositif urbanistique italien, à savoir sa tendance à limiter l'acte politique aux seules phases de la prévision et de la planification. "Un travail reste à faire pour passer du plan (comme

---

<sup>148</sup> . Oliva, F., "Le città e i piani", in Salzano, E. (a cura di), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana 1942-1992*, Roma, Editori Riuniti, 1993, p. 199.

<sup>149</sup> . La problématique du projet s'est d'abord posée en Italie par l'opposition du plan au projet, le premier figurant la vision politique globale, le contrôle public, le second figurant l'opportunisme, la dérégulation, voire la défaite de l'urbanisme pour certains. Cf. sur ce point Dente, B. et al., *Metropoli per progetti*, op. cit.

instrument prévisionnel global et directif) à une planification continue et stable gérée par l'administration publique"<sup>150</sup>. Le plan doit s'inspirer des projets et *vice-versa* dans le cadre d'un dispositif itératif organisé par les pouvoirs publics, ce qui permettra, d'une part, de crédibiliser le plan en le rendant perméable aux évolutions concrètes de la ville et, d'autre part, d'encadrer les projets et de gérer leur insertion dans une vision globale<sup>151</sup>. Dans le discours des urbanistes italiens, la nécessité de "gouverner le territoire" est alors constamment réaffirmée, mais ici gouverner ne signifie plus prétendre à prévoir et contraindre totalement les transformations urbaines à partir d'un dessin, mais davantage savoir interpréter des évolutions, gérer des transformations dans un processus continu dans lequel la volonté politique ne peut prétendre contrôler l'ensemble des mécanismes de fabrication de la ville.

Sans qu'une réelle modification du dispositif législatif à l'échelle nationale ou régionale ait lieu, de nouvelles manières de pratiquer le plan d'urbanisme<sup>152</sup> vont apparaître dans certaines villes comme Florence, Bologne ou Turin<sup>153</sup>. Ces plans ont en commun d'abandonner un fétichisme de la codification juridique caractéristique de l'urbanisme réformiste italien<sup>154</sup> et de privilégier des modes plus directs, moins abstraits -et peut-être aussi

---

<sup>150</sup> . *Planification et projet urbain en Italie. Dossier documentaire*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, La Défense, Centre de Documentation de l'Urbanisme, juillet 1998, p. 12.

<sup>151</sup> . Sur ce point, voir les suggestions des planificateurs et urbanistes italiens qui se multiplient à partir du début des années 1990, notamment Macchi Cassia, C., *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, Roma, NIS, 1991 ; Gasparini, C., "L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto, dal progetto al piano", Milano, Etas, 1994 ; Gregotti, V., "Progetto urbano e pianificazione, un dialogo necessario", *Urbanistica*, n°104, 1995.

<sup>152</sup> . Ces plans ont été baptisés "plans de la troisième génération" par Giuseppe Campos Venuti in *La terza generazione urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1987. La première génération de plans, de la reconstruction au début des années 1960, s'attache essentiellement à gérer l'expansion urbaine et la construction des périphéries. La deuxième génération qui correspond aux décennies 1960 et 1970, en réponse notamment aux mouvements urbains, vise à doter les villes et leurs périphéries des équipements et services négligés par les plans de la première génération. Les plans de troisième génération reviennent paradoxalement aux origines de la planification urbaine du XIX<sup>e</sup> siècle. Ils rompent avec une vision fonctionnaliste de la ville présente dans les deux générations précédentes où la ville est appréhendée comme une surface plane support des réseaux techniques et des infrastructures. Ici, les caractéristiques architecturales, morphologiques et paysagères de la ville existante sont valorisées par le plan. Du coup, les modes de représentation du projet changent : le caractère abstrait, codifié, réglementaire des modes d'expression des plans des précédentes générations cède le pas à des représentations plus hétérogènes recourant aux images familières, aux dessins. Les plans de troisième génération se présentent ainsi sous la forme de "programmes d'intentions politiques", de "projet préliminaire au plan", voire d' "albums de projet". Cf. aussi Secchi, B., "Una nuova forma di piano", in *Un progetto per l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1989.

<sup>153</sup> . Dans le contexte des années 1980 et du début des années 1990 marqués, on l'a dit, par une désaffection générale vis-à-vis du plan d'urbanisme, seules ces trois grandes villes se lancent dans la mise à jour de leur PRG. A Turin, on fait appeler au cabinet de Vittorio Gregotti, urbaniste-architecte théoricien des plans de troisième génération, pour mener à bien cette révision.

<sup>154</sup> . "Ceci correspond à l'abandon du programme de recherche qui avait caractérisé les expériences de la planification des générations précédentes qui utilisaient un langage abstrait et neutre, garant de l'universalité et donc de l'éthique des propositions. En outre, l'usage des textes normatifs plutôt que les représentations sous forme d'images étaient privilégié. L'espace devenant homogène, isotrope, pouvait être représenté dans ses



moins ambitieux- d'expression de la volonté politique. Ils désignent des lieux privilégiés de transformation à l'échelle desquels l'autorité planificatrice définit un certain nombre de règles souples et négociables par l'intermédiaire de représentations facilement accessibles : axonométries, projets dessinés, principes politiques directeurs affirmés par les élus dans des projets préliminaires aux PRG, etc.

### 2.3.2 Restaurer une maîtrise d'ouvrage politique des politiques urbaines

Le projet, figure du volontarisme, entend bien redonner sa place à la maîtrise d'ouvrage politique des politiques urbaines. En entendant soumettre la procédure au projet, la démarche de projet vise à réévaluer la place du pouvoir politique face au pouvoir technique et aux baronnies sectorielles des administrations locales.

Dans la littérature de prescription sur les projets de ville et les projets urbains, le rôle du maire ou du président de structure intercommunale, le rôle du leadership et de la vision politiques sont systématiquement mis en avant : "le projet d'agglomération se veut et s'énonce d'ailleurs comme un projet essentiellement politique, piloté en conséquence par les élus locaux qui en ont l'initiative et en gardent la maîtrise jusqu'à son aboutissement"<sup>155</sup> ; la conduite du projet urbain nécessite "la présence d'une volonté politique forte capable d'afficher des stratégies dans la durée, de déterminer des priorités, de donner un sens à l'action"<sup>156</sup>. Cette place centrale accordée au leadership politique n'implique pas nécessairement une maîtrise totale du processus de projet par les élus, elle correspond davantage à une volonté d'attribuer au pouvoir politique un rôle de mobilisation des acteurs et de garant du respect des orientations stratégiques collectivement élaborées. Cette affirmation forte du pilotage politique vise à dégager le pouvoir politique de la gestion technique du projet pour le rendre plus à même de garantir le respect des orientations stratégiques définies par le projet<sup>157</sup>. De même en Italie, une importance de plus en plus grande est accordée aux projets

---

dimensions plus abstraites à travers un langage hautement symbolique", in *Planification et projet urbain en Italie*, op. cit., p. 22.

<sup>155</sup> . De Courson, J., *Le projet de ville*, op. cit., p. 46.

<sup>156</sup> . Poidevin, J.L., "Quel avenir pour l'aménagement et les aménageurs ?", in Club Ville Aménagement - Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La documentation française, avril 2001, p. 12.

<sup>157</sup> . Cette volonté de séparer gestion politique et gestion technique du projet est aussi très forte dans les derniers documents méthodologiques de la Politique de la Ville en France. Les documents de définition de la démarche des Grands Projets de Ville insistent sur la nécessité de distinguer très nettement les rôles des commanditaires politiques et ceux des opérateurs, tout en les faisant collaborer étroitement dans la définition et la mise en œuvre de l'action. Le dispositif prévoit ainsi une organisation de projet distinguant trois fonctions : le portage politique qui est le garant du respect de la "vision partagée", incarné par le comité de pilotage ; le pilotage technique, qui assure le passage à l'opérationnel du projet, et prépare les décisions du comité de pilotage ; les opérateurs ou services opérationnels : la cohérence des actions et opérations menées par ceux-ci est assurée par leur

préliminaires aux documents d'urbanisme, notamment le PRG. Ils sont censés être porteurs de ce qu'à Venise ont appelé la "charte constitutionnelle" du territoire, ensemble de principes d'aménagement défini par le pouvoir politique et que les opérateurs doivent mettre en œuvre avec leurs outils propres. Le pouvoir politique se dégage des procédures pour mieux expliciter ses intentions, pour se faire porteur d'un "*policy discourse*"<sup>158</sup>, d'un système global d'intentions, de lignes de cohérence que les opérateurs ont le devoir de respecter dans leur action, tout en restant relativement libre du choix des moyens mis en œuvre<sup>159</sup>.

La démarche de projet implique ainsi une clarification du rôle et des fonctions de chacun des acteurs. Le projet, selon les textes de prescription, doit amener la puissance publique urbaine à acquérir "une maîtrise professionnelle de commande ou de partenariat". Elle doit "externaliser les fonctions strictement techniques. Elle impulse et rend possible, recherchant systématiquement à qui commander ou concéder, ou quelles initiatives favoriser"<sup>160</sup>. S'il n'est pas systématiquement accompagné par une externalisation des services, ce mouvement de recentrage du maître d'ouvrage public urbain sur ses missions d'orientation stratégique et de contrôle est très net dans la plupart des grandes administrations urbaines, en France et, dans une moindre mesure, en Italie. Ainsi, ces dernières années a émergé en France la notion de maîtrise d'ouvrage publique urbaine qui renvoie à la capacité de la puissance publique à imposer des standards de qualité architecturale et urbaine, des objectifs de mixité sociale aux différentes interventions publiques et privées dans la ville et à garantir une cohérence entre toutes ces interventions, sans que les pouvoirs publics soit nécessairement maîtres d'œuvre de ces opérations.

Le projet correspond, d'une part, à une volonté de contrôler les processus d'action afin que ne s'y dénaturent pas les objectifs et intentions de l'acteur. Le projet correspond alors à une vision stable, à un ensemble de principes invariants et témoigne de la capacité de son auteur à anticiper. Mais, d'autre part, et c'est là que réside toute l'ambiguïté du projet, pour préserver au mieux sa vision, son intention initiale, l'acteur doit faire de son projet un outil d'action ouvert, évolutif, le mettant en interaction avec son environnement. Le projet doit être ouvert afin de s'assurer à tout moment de la collaboration de son environnement, ouvert aussi

---

implication dans l'élaboration de projets opérationnels avec le pilotage technique qui peut se finaliser par des conventions d'objectifs. Cf. " GPV de A à Z", in DIV, 2000-2006. *Une nouvelle ambition pour la politique de la ville*, Saint-Denis, DIV, 2000.

<sup>158</sup> . Balducci, A., "Governing Fragmentation in Contemporary Urban Societies", *art. cit.* On n'est pas très loin ici de la fonction politique de construction d'un récit, d'une "vision thématique et globale de la ville" que Demeestere et Padioleau ont repéré dans les démarches stratégiques des villes, *op. cit.*, p. 43-44.

<sup>159</sup> . François Ascher parle dans ce cas d'urbanisme "performancier", "qui fixent des résultats mais ne préjugent pas des moyens", in *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995, p. 214.

afin d'adapter les fins ultimes aux transformations du contexte. Le projet tend à être souple sur les détails de la mise en œuvre pour que les objectifs continuent à bénéficier d'un consensus. Bref le projet est une figure de l'interaction et de l'indétermination relative autant qu'une figure du volontarisme et de la pronominalisation. La notion de projet est donc traversée par une tension forte entre volonté de contrôle et d'affirmation d'un sujet politique d'une part, et mise en œuvre de modes d'action interactifs, itératifs et incrémentaux. C'est cette tension, résumée dans le tableau qui suit, qui fait du projet un analyseur heuristique des transformations de l'action publique urbaine.

**Figure G4** : le projet entre deux univers de significations.

| VOLONTARISME   | INTERACTION  |
|--|--|
| Stratégie<br>Capacité de contrôle<br>Vision à long terme<br>Anticipation<br>Intention<br>Production d'un sens global<br>Leadership<br>Identification ("pronominalisation") | Gestion de processus<br>Construction du consensus<br>Gestion du court terme<br>Pragmatisme<br>Indétermination<br>Construction collective des problèmes<br>Horizontalité<br>Difficulté d'imputation |

### **3. Un cadre d'analyse : une sociologie politique des dispositifs de gouvernance urbaine**

Dans cette section, nous tenterons d'examiner ce que la coexistence de ces deux types de logiques dans le projet peut nous apprendre sur les modes de production des politiques urbaines et, surtout, sur les modes d'institutionnalisation des villes comme espaces politiques. Nous prendrons notamment appui sur deux types d'approches sociologiques qui prennent en charge la question de la démultiplication des interactions et des logiques de fragmentation dans l'action collective : dans un premier ensemble, nous rangeons l'analyse des réseaux d'action publique et la "théorie" de l'institutionnalisation de l'action collective qui, selon nous, négligent les logiques de recomposition d'un ordre et d'une capacité de direction politique ; dans l'autre, nous englobons les approches d'économie politique qui insistent sur les logiques d'intégration que peuvent comporter les systèmes d'interaction mais négligent, elles aussi, le

---

<sup>160</sup> . Extrait d'une note méthodologique du cabinet TEN, cité par Demeestere et Padioleau, *op. cit.*, p. 45.

rôle du politique dans le cadrage des interactions. En critiquant, mais également en reprenant nombre des apports de ces travaux, nous voudrions proposer une approche en termes de sociologie politique des dispositifs de gouvernance. Cette approche doit permettre de comprendre comment, dans le projet, les logiques d'interactions et de direction politique interagissent, voire peuvent se renforcer mutuellement, et générer une capacité d'action collective dans les villes.

### **3.1 Apports et limites des approches centrées sur les dimensions interactionnistes des projets**

#### 3.1.1 Les limites des théories des réseaux et de l'institutionnalisation de l'action collective

Les perspectives théoriques des réseaux<sup>161</sup> ou de l'institutionnalisation de l'action collective<sup>162</sup> jettent une lumière intéressante sur l'action publique urbaine contemporaine et sur la vogue des démarches de projet. On l'a dit, ces perspectives mettent l'accent sur la cohésion et l'autonomie des réseaux d'acteurs qui participent à la production de l'action publique. La stabilité et la pérennité des coopérations au sein de ces réseaux, leur relative clôture et leur périmètre restreint sont des garanties de l'effectivité et de l'efficacité de leur action. On peut rapprocher les fonctionnements des réseaux des dynamiques d'action collective du projet. L'accent y est mis sur la construction, dans l'action, des conditions d'une reproduction du système d'acteurs mobilisé et sur la stabilisation, au fil des interactions de projet, d'un sens, d'une identité et de valeurs communes propices à une coordination des interventions. La nécessité de constituer en permanence les conditions de l'agir ensemble permet de rapprocher les logiques de projet des fonctionnements des réseaux d'action publique.

Cependant, dans cette littérature, les logiques réticulaires et les logiques d'action collective ne génèrent un ordre social qu'à l'échelle micro des systèmes d'action concrets<sup>163</sup>. Les réseaux de projet, dans cette perspective, n'instituent qu'eux-mêmes, pourrait-on dire, et participent à la fragmentation et à la différenciation croissante de l'action publique. Les réseaux de projet s'autonomisent au gré des flux d'interactions qui les animent sans qu'un pouvoir politique puisse les intégrer dans un cadre d'action plus général. L'accent est mis ici sur le caractère centrifuge de l'action des réseaux et des groupes porteurs de projet. Ce type de

---

<sup>161</sup> . Le Galès, P., Thatcher, M., *Les réseaux de politique publique, Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997.

<sup>162</sup> . Duran, P., Thoenig, J.-C., "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46-4, août 1996.

<sup>163</sup> . Crozier, M., Friedberg, E., *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.

littérature nous apprend beaucoup sur les logiques internes des réseaux de projet, sur la dynamique intégrative des logiques d'action collective mais, en revanche, nous dit peu de choses sur la manière dont ces réseaux s'intègrent dans des espaces d'action plus vastes et participent à leur institutionnalisation.

Si ces perspectives théoriques permettent d'envisager le projet comme mode d'action reflétant une *recomposition de l'action publique par le territoire* et si elles permettent de saisir les logiques d'intégration à l'œuvre dans les dispositifs interactifs de projet, elles ne permettent pas d'appréhender une dynamique de *recomposition des territoires par l'action publique*, et par ce type précis d'action publique empruntant ses modes opératoires à l'action collective. Elles ne permettent pas de comprendre si, et comment, les dynamiques interactionnistes des projets permettent de recomposer un ordre politique à l'échelle des villes et de constituer une capacité d'action collective à cette échelle.

Dans ces perspectives, on retrouve systématiquement le postulat selon lequel les logiques de l'action collective, les logiques échangistes qui sont à l'œuvre dans les démarches de projet sont nécessairement génératrices de fragmentation, de différenciation de l'action publique urbaine et donc incompatibles avec la reconstruction d'un ordre, d'une capacité d'action collective et d'une direction politique. Elles donnent à voir le territoire, la ville, le quartier comme un simple opérateur des coordinations fonctionnelles. Le territoire permet de recomposer une constellation de réseaux épars d'action collective, mais l'action de ces réseaux tend en retour à disloquer le territoire, à le fragmenter. Nous voudrions faire l'hypothèse, ici, que ces interactions peuvent, dans certaines conditions, produire un ordre.

### 3.1.2 Intérêt et limites d'un détour par l'économie politique

Les analyses de l'action publique locale ont jusqu'ici rarement affronté conjointement les questionnements sur les nouveaux modes d'action territorialisés d'une part, et sur la construction de nouveaux territoires politiques d'autre part. Rares sont les approches qui s'intéressent à la manière dont des logiques interactionnistes d'action produisent du territoire, institutionnalisent des espaces politiques et une capacité d'action collective locale. Les analyses portent soit sur l'étude empirique approfondie des recompositions de l'action publique que permet la territorialisation et concluent souvent à la fragmentation des espaces et des logiques d'action<sup>164</sup>, soit aux logiques de construction des territoires politiques et

---

<sup>164</sup> . Muller, P., "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politique publique", *Revue française de science politique*, vol.42-2, avr. 1992 ; Thoenig, J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", *Revue française de sociologie*, XXXV, 1994, pp. 357-392.

s'intéressent essentiellement aux logiques d'entreprises politiques<sup>165</sup>, de construction de fiefs et de structuration symbolique du territoire<sup>166</sup>.

Les travaux d'économie politique et la sociologie économique s'intéressent, eux, à la manière dont des dispositifs d'action fragmentés permettent de coordonner et d'intégrer une pluralité d'acteurs. Ils sont sensibles à la manière dont des liens faibles, basés sur des échanges peu formalisés, peuvent créer du lien. Ces travaux donnent à voir des processus d'intégration des ensembles sociaux basés sur une articulation de plusieurs modes de régulation<sup>167</sup> et des modes de coordination des activités sociales reposant sur des dispositifs d'interactions sociales. Ils démontrent, en outre, qu'une capacité à intégrer les réseaux d'acteurs peuvent émerger à une autre échelle que celle des Etats-nations et que la capacité à réguler et coordonner les activités sociales qui semblent se défaire à l'échelle nationale peut se recomposer à d'autres échelles et sous d'autres formes. C'est là tout l'intérêt de la *New political economy*. Etant attentive aux rapports entre économie et politique et aux dynamiques de construction sociale du marché<sup>168</sup>, et n'étant pas parallèlement focalisé sur l'échelle stato-nationale, elle "traque" les signes d'une éventuelle recombinaison d'un lien de construction réciproque et structuré institutionnellement entre économie et société à d'autres échelles territoriales. Elle cherche aussi à voir quelles combinaisons de régulation se stabilisent à ces nouvelles échelles territoriales.

Ces travaux d'économie politique semblent indiquer que les phénomènes de globalisation ne sont pas forcément synonymes de désenclavement social et territorial de l'économie et de la fin des différences dans l'organisation des sociétés et des économies locales au profit de flux indifférenciés. En réalité, les logiques de dé-territorialisation cohabitent avec des logiques de (re-)territorialisation. La globalisation génère des logiques de fragmentation et rend inopérantes certaines régulations politiques à certaines échelles

---

<sup>165</sup> . Garraud, P., *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'harmattan, 1989 ; Lagroye, J., "De 'l'objet local' à l'horizon local des pratiques", in Mabileau, A. (dir.), *A la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, 1993.

<sup>166</sup> . Le Bart, C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992

<sup>167</sup> . C. Crouch et W. Streeck indiquent ainsi que la construction des règles du jeu du capitalisme et des modalités de son encastrement dans la société tend à se décentraliser vers les échelons régionaux et locaux et que la régulation du capitalisme dans les sociétés occidentales est de plus le fruit d'un jeu croisé entre les institutions publiques, les marchés et les associations. Ainsi, les capitalismes occidentaux tendraient de plus en plus à être organisés à l'échelle régionale et/ou locale et régulées selon des combinaisons de régulation plus "équilibrées" faisant intervenir selon des dosages variables selon les territoires les logiques étatiques, de marché et de coopération, in Crouch, C., Streeck, W., "L'avenir du capitalisme diversifié", in Crouch, C., Streeck, W., *Les capitalismes en Europe*, Paris, La découverte, 1996.

<sup>168</sup> . Bagnasco, A., Trigilia C., *La costruzione sociale del mercato : studi sullo sviluppo della piccola impresa in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1988, (trad. française : *La construction sociale du marché. Le défi de la troisième Italie*, Cachan, Editions de l'ENS-Cachan, 1993).

territoriales et institutionnelles, mais elle participe aussi à la recomposition d'ordres territoriaux nouveaux et suscitent des logiques de recomposition à l'échelle régionale et locale sur la base de nouvelles combinaisons de modes de régulation.

Bien que souvent empreints d'un fort parfum normatif pour reprendre l'expression de Veltz<sup>169</sup>, les travaux sur la "Troisième Italie" ont, par exemple, eu le mérite de montrer que des modèles d'organisation économique régulés localement et fortement encadrés dans les sociétés locales résistaient mieux aux assauts de la globalisation que certains systèmes basés sur la production de masse, la concentration du capital et régulés au niveau national<sup>170</sup>. Les régions de districts se distinguent notamment par une forme particulière d'intervention publique. "L'intervention politique sur l'économie se limite à la définition d'un cadre, destiné à stabiliser un contexte à l'intérieur duquel les entreprises peuvent se déplacer librement. [...] Le gouvernement local semble prolonger et moderniser les fonctions de la famille et de la communauté dans la construction sociale du marché. [...] D'où le développement de formes particulières d'ajustements institutionnels, qui utilisent le patrimoine culturel pour rechercher des combinaisons entre ressources efficaces, et socialement admises"<sup>171</sup>. Dans un système de régulation localiste, les institutions publiques cherchent, par leur intervention, à conforter et pérenniser certains traits des fonctionnements de la société locale, à institutionnaliser des régulations communautaires plutôt qu'à les brimer. La littérature sur les districts donne ainsi à voir des systèmes économiques et sociaux dotés de dispositifs de régulation, d'une part, locaux et relativement et autonomes et, d'autre part, où l'intervention publique prend la forme d'une institutionnalisation des modes de régulation inscrits dans les fonctionnements sociaux. Les districts de la "Troisième Italie" ne sont pas uniquement des exceptions exotiques. Ils préfigurent peut-être également les formes que peut prendre la recomposition d'ordre politiques et sociaux à l'échelle des territoires locaux et la place qu'y prennent les régulations politiques. Les modèles explicatifs des districts sont certes parfois sur-sociologisés, comme l'indique P. Veltz, au sens où ils accordent une place importante aux logiques d'auto-organisation. Ils dessinent néanmoins les voies d'une possible recomposition des modalités d'intégration des activités sociales à certaines échelles et esquissent des pistes de réflexion quant à la place que pourraient y prendre les régulations politiques et institutionnelles.

---

<sup>169</sup> . Veltz, P., *op. cit.*, p. 210.

<sup>170</sup> . C'est tout particulièrement notable dans le cas italien où la "découverte" des districts intervient sur fond de crise généralisée de l'économie administrée à l'italienne : crise des grandes cathédrales fordistes développées à l'initiative de l'Etat et des grands intérêts économiques (cf. le cas de la pétrochimie et de la sidérurgie italienne), crise des modèles de développement industrialisant du Mezzogiorno, crise du système de négociation sociale afférent au fordisme.

Au-delà de leurs différences, ces différentes approches des économies locales mettent l'accent sur un élément constant qui fait la réussite nouvelle de ces systèmes productifs : ils tirent leur compétitivité de réseaux de relations et d'interactions entre acteurs et firmes denses, peu hiérarchisés et peu organisés par le pouvoir politique. Les économies locales les plus performantes sont caractérisées par un tissu connectif favorable à l'innovation, à la flexibilité et à l'apprentissage. Ceci est intéressant pour l'analyse des projets de ville à deux titres. D'abord, dans une perspective d'économie politique qui voit dans les formes organisationnelles économiques et politiques avant tout des modes de coordination des activités sociales, on peut raisonner par analogie et faire l'hypothèse que le projet, comme forme typique de l'action publique locale, emprunte pour beaucoup aux modes d'organisation, de coordination propres aux économies locales. De la même manière que la relation et la densité des interactions sont considérées, de manière plus ou moins normative, comme le gage de la compétitivité en matière économique, on pourrait faire l'hypothèse que, par analogie, la relation et la densité des interactions sont le gage de l'efficacité en matière d'action publique urbaine. L'analogie permettrait alors ici l'hypothèse que la rationalité interactionniste, relationnelle, à travers l'exemple idéal-typique du projet, est la "marque de fabrique" de l'agir local. La deuxième implication concerne plus proprement la sphère des activités politiques : on peut penser que le projet est la forme d'action à travers laquelle les institutions du gouvernement urbain activent ces interactions, ces relations qui fondent la compétitivité et la réactivité d'un milieu urbain. On peut faire l'hypothèse qu'à travers l'activation de dynamiques de projet, les gouvernements urbains valorisent des dynamiques d'auto-organisation présentes dans les réseaux sociaux. Cette question renvoie à une carence des travaux sur les systèmes productifs locaux qui souvent –à l'exception notable du travail de Trigilia qui réintroduit le rôle des partis politiques dans la structuration des fonctionnements des districts italiens- oublie le rôle des institutions dans l'organisation et l'entretien de ces logiques sociales, de ces réseaux de relations et d'interactions. L'analyse des projets urbains, en ce qu'elles s'attachent à ces logiques d'activation et d'institutionnalisation des interactions, réintroduit la dimension politique dans l'analyse des formes territorialisées d'action collective.

Les différentes approches théoriques évoquées précédemment pour tenter d'interpréter la multiplication des recours aux démarches de projet nous permettent d'établir plusieurs constats. D'abord, on assiste à une recomposition de l'action collective dans la sphère politique comme dans la sphère productive à travers le recours à de formes d'organisation

---

<sup>171</sup> . Bagnasco, A., Trigilia, C., *La construction sociale du marché*, op. cit., p. 70-73.



décentralisées, peu hiérarchisées et bénéficiant d'une grande autonomie d'action. Pour mieux faire face à des situations et à des demandes différenciées, on privilégie l'externalisation, la spécialisation d'entités autonomes centrées sur leur activité propre, leur propre projet. Par ailleurs, on voit émerger des échelles de régulation de ces réseaux de projet alternatives à celle de l'Etat-nation, notamment les villes, les districts, voire les régions, qui permettent à la fois de ne pas gripper les mécanismes de l'action collective et de les intégrer dans des dispositifs de significations et de solidarités plus larges.

Néanmoins, ces approches ne permettent pas de comprendre comment, dans les démarches de projet, ces deux dimensions d'interactions, d'une part, et de d'institutionnalisation, d'autre part, s'articulent. Dans quelles conditions les interactions peuvent-elles participer à un processus d'institutionnalisation d'un espace politique ? Et dans quel rapport avec les institutions et les régulations politiques. Les perspectives réticulaires ne traitent pas de la question de l'institutionnalisation ou partiellement. Les perspectives d'économie politiques sont, de leur côté, sensibles à la possible émergence de nouvelles échelles de calages des interactions socio-économiques mais elles sont souvent bien silencieuses sur la participation des acteurs et institutions politiques à cette potentielle recomposition d'un ordre à l'échelle des villes à travers les projets.

### **3.2 Projets, gouvernance urbaine et gouvernement des villes**

Une approche en termes de gouvernance urbaine permet de prendre en charge cette part prise par les institutions politiques dans l'émergence de formes de gouvernement spécifiques au niveau des villes autour des projets. Le chantier théorique de la gouvernance est défini comme l'analyse de l'ensemble des institutions et des processus qui participent à la coordination des activités sociales impliquant une pluralité de sujets et de groupes sur un territoire ou dans un système politique donné. Une grande partie des approches de gouvernance ne situent pas les interventions politiques au centre de l'analyse puisqu'elles visent avant tout à dépasser une vision trop institutionnelle ou stato-centrée de l'ordre politique<sup>172</sup>. Nous voudrions proposer ici une perspective de sociologie politique des dispositifs de gouvernance afin d'explorer la redéfinition de la part spécifique des

---

<sup>172</sup> . Le Galès, P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, février 1995 ; Rhodes, R.A.W., "The new governance: governing without government", *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 652-667 ; Amin A., Hausner J., "Interactive governance and social complexity", in Amin A., Hausner J., *Beyond markets and hierarchy*, Cheltenham, E. Elgar, 1997 Mayntz R., "La teoria della governance : sfide e prospettive", *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXIX, n°1, avr. 1999 Pierre, J., "Introduction : understanding governance", in Pierre, J. (ed.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University

interventions politiques dans la construction du "gouvernement par interactions"<sup>173</sup> dans les villes et plus particulièrement dans le cadre des démarches de projet. Nous proposons de reposer la question du gouvernement par le prisme d'une perspective de gouvernance.

### 3.2.1 Gouvernement et gouvernance

En effet, gouvernement et gouvernance ne doivent pas être opposés<sup>174</sup>. Classiquement, le terme de *gouvernement* est associé à l'organe collégial exerçant une fonction exécutive, mais certains auteurs en donnent une définition moins formelle et plus processuelle : le gouvernement est défini comme une activité d'*agrégation* des demandes et des intérêts, et de *direction* de la société, activité exercée par une entité politique reconnue comme légitime<sup>175</sup>. Le gouvernement est vu comme un processus, ou bien encore comme le résultat d'une activité visant à produire un ordre et à donner une orientation à une collectivité politique. Demeure cependant l'idée que ce résultat est le fruit d'une activité bien identifiée ayant pour site les institutions publiques.

Le terme de *gouvernance* renvoie, lui, à une gamme plus large de processus, ayant ou non pour site les institutions publiques, qui concourent à l'agrégation des intérêts et des demandes, à la coordination des activités sociales et à la régulation des conflits. La réapparition de cette notion est étroitement liée au diagnostic de crise de gouvernabilité des sociétés contemporaines du fait de l'autonomisation croissante de sous-systèmes sociaux et de la crise de légitimité des institutions politiques<sup>176</sup>. Mais la gouvernance ne se présente pas comme un concept explicatif permettant de théoriser ces problèmes de gouvernabilité et l'évaporation définitive de toute capacité de direction politique des sociétés contemporaines. Il s'agit davantage d'un programme de recherche qui, en empruntant à l'économie politique et à l'économie institutionnelle, à la sociologie économique et à la sociologie politique, permet d'appréhender la recomposition de l'Etat et du gouvernement politique comme des aspects d'un mouvement plus général –concernant à la fois les sphères des activités politiques,

---

Press, 2000 Harding A., "Urban regimes in a Europe of the cities", *European urban and regional studies*, vol. 4-4, 1997, pp. 291-314..

<sup>173</sup> . Kooiman, J., Van Vliet, M., "Governance and public management", in Ellianen, K., Kooiman, J., (eds), *Managing Public Organizations*, Londres, Sage, 1993, p. 59.

<sup>174</sup> . Borraz, O., Le Galès, P., "Gouvernement et gouvernance des villes", in Leresche, J.-P. (dir.), *Pouvoir local. Tome I : gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, 2002.

<sup>175</sup> . Leca, J., "La 'gouvernance' de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", *art. cit.*

<sup>176</sup> . Mayntz, R., "Governing failures and the problem of governability", in Kooiman, J. (ed), *Modern governance*, *op. cit.* ; Leca, J., Papini, R. (dir.), *Les démocraties sont-elles gouvernables ?*, Paris, Economica, 1985.

économiques et sociales- de transformation des modes de coordination de l'action collective et d'intégration des individus et des groupes dans l'action.

Cette perspective de gouvernance permet d'analyser, par exemple, comment dans la fabrique des politiques publiques, les logiques de coordination des activités sociales et d'intégration des acteurs se recomposent et ce que cette recombinaison nous dit sur les transformations des modalités d'affirmation de l'autorité politique<sup>177</sup>. Les transformations des modes de construction et de mise en œuvre des politiques publiques ne correspondent pas nécessairement à un affaiblissement ou à une disparition des régulations politico-institutionnelles ; elles peuvent même contribuer à leur renforcement. Par exemple, la diffusion des régulations marchandes ou réticulaires dans le champ de l'action publique à travers les démarches de projet, n'est pas forcément synonyme d'une disparition des régulations politiques. Il s'agit sans doute davantage d'une réarticulation de ces régulations à d'autres logiques de coordination des activités sociales, d'une redéfinition des modes d'expression de l'autorité politique plutôt que d'une pure disparition de celle-ci. Le "chantier de la gouvernance" n'entraîne donc pas une "mise au rebut" des questions classiques de science politique que sont la légitimité et la légitimation, la formation des choix collectifs, le rapport entre autorité et pouvoir, il invite à repenser un pouvoir politique confronté à des instances sociales et des modes de coordination alternatifs ayant acquis un surcroît de légitimité. L'analyse en termes de gouvernance paraît donc particulièrement prometteuse pour rendre compte de l'articulation de logiques échangistes-agrégatives et institutionnelles-intégratives dans les démarches de projet, pour comprendre comment ces dernières associent institutionnalisation par les interactions et institutionnalisation par la direction et le leadership politico-institutionnel.

### 3.2.2 "Intermède historique"<sup>178</sup>, changement d'échelle et changement de nature du gouvernement dans les villes

La perspective de gouvernance est aussi une approche tentant de rendre compte des transformations des modes de gouvernement des sociétés dans un contexte historique spécifique marqué par un processus de redéfinition des échelles territoriales d'intégration, de

---

<sup>177</sup> . Pierre, J, "Models of Urban Governance. The institutional dimension of Urban Politics", *Urban Affairs Review*, vol. 34, N°3, January, 1999, pp.372-396.

<sup>178</sup> . L'expression est empruntée à Max Weber pour lequel la constitution de la ville en formation sociale et politique complète et autonome, disposant d'un ordre politique, économique et culturel propre, d'institutions visant à établir une domination politique spécifique constituent une anomalie historique vouée à être résorbée dans le processus de production d'un ordre bureaucratique autour de l'Etat, *in La ville*, Paris, Aubier, 1982 (édition originale 1921).

représentation, d'identification et de direction politiques, s'exerçant sous la pression de trois phénomènes : la globalisation, la construction européenne et la recomposition de l'Etat. Cet intermède historique induit deux ordres de conséquences. Un premier est la recomposition ou la consolidation de nouveaux centres, de nouveaux espaces politiques capables de fournir une identité, d'agrèger des intérêts, de construire des coalitions pour le développement local, de stabiliser des calages territoriaux nouveaux autour de modes de gouvernance stabilisés<sup>179</sup>. Le deuxième ordre de conséquences correspond au fait que le changement d'échelle du gouvernement ne se fait pas à modalités constantes de rapports entre Etat et société, de modes de coordination des activités sociales, bref, de manière d'imprimer une direction à une communauté politique.

Le chantier théorique de la gouvernance tente donc d'articuler dans l'analyse les deux niveaux de changements que le projet semble articuler dans la pratique : changement d'échelle du gouvernement, changement des modalités du gouvernement et d'expression de l'autorité politique. Il s'agit de tester la double hypothèse d'une affirmation de nouvelles échelles institutionnelles et territoriales de formulation du lien politique à côté –davantage qu'à la place- de l'Etat national- et d'une modification des modalités de coordination des activités sociales et de formulation du lien politique et social consécutive à ces changements d'échelle<sup>180</sup>. L'examen des projets à travers le prisme de la gouvernance permet d'examiner autour de quels rapports Etat-société les villes s'institutionnalisent en tant qu'espaces politiques. L'hypothèse est faite qu'à ce niveau<sup>181</sup>, les politiques publiques qui, comme le projet, empruntent de plus en plus au registre de l'action collective, transforment les modes d'affirmation de l'autorité politique.

La notion même de gouvernance renvoie à une manière nouvelle d'appréhender l'action publique comme action collective, combinaison de jeux coopératifs et concurrentiels entre des acteurs, des institutions, des segments administratifs, des réseaux interdépendants, agissant dans un contexte d'incertitudes, de rareté et de dispersion des ressources et contraintes, de ce fait, de disposer les conditions d'une coopération à travers des dispositifs de construction collective des problèmes, des objectifs et des procédures d'action. Cependant, le "chantier de la gouvernance" porte parallèlement sur la reconstruction potentielle d'une

---

<sup>179</sup> . Le Galès, P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *art. cit.*

<sup>180</sup> . Balme, R., "Pourquoi le gouvernement change d'échelle ?", *art. cit.*

<sup>181</sup> . Certains auteurs font le même constat au niveau régional et européen, cf. Amin, A., Thrift, N. (eds), *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1994 ; Keating, M. (ed.), *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Ed. Elgar, 1998 ; Marks, G., Hooghe,

capacité d'intégrer les réseaux d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, de donner un sens à la grande diversité des mécanismes coopératifs et concurrentiels qui constitue l'action publique sur un territoire.

La perspective de gouvernance n'ignore donc pas les logiques du gouvernement urbain mais elle inscrit à son agenda de recherche la question des transformations des modes d'expression de l'autorité politique sous l'effet des transformations structurelles évoquées plus haut. Elle invite à analyser la manière dont les institutions politiques du gouvernement urbain participent à la reconstruction d'ordre politiques et sociaux mais insistent sur la manière dont elles interagissent, dans ce processus, avec d'autres types d'acteurs, d'institutions et de logiques d'action et de régulation. Poser la question du gouvernement politique dans un contexte de gouvernance consiste ainsi à examiner la manière dont les gouvernements urbains situent leur propre action dans ce contexte de raffinement des combinaison de modes de régulation. L'acception de la gouvernance ici retenue reconnaît la spécificité des régulations politiques mais constate par ailleurs la nécessité dans laquelle se trouvent les acteurs urbains de redéfinir ces régulations dans un contexte en transformation.

Cette perspective permet donc de comprendre comment dans l'interaction entre le méta-projet et les projets concrets, les régulations politiques et extra-politiques s'articulent, se combinent dans les mécanismes de construction, de gouvernance et d'institutionnalisation des villes. A travers les projets, des formes de recomposition d'un ordre socio-politique peuvent apparaître dans les villes. L'institutionnalisation des villes comme espaces politiques, la constitution d'une capacité d'action dans les villes ne s'opèrent peut-être pas uniquement sur le ressort classique de la régulation politique, la hiérarchie, la domination. Celles-ci composent peut-être avec des formes de régulation économiques, sociales, présentes sur le territoire. Une capacité d'intégration des sociétés, de construction de l'ordre social émerge peut-être dans les villes parce que les institutions, les autorités, les leaders politiques peuvent s'y appuyer sur des régulation sociales, économiques que la construction des Etats nationaux consolidés avaient eu tendance à "congeler" et que les démarches de projet tendent, elles, à valoriser.

### 3.2.3 Des nouvelles combinaisons de modes de régulation

La perspective de gouvernance est particulièrement sensible à la contingence des ordres socio-politiques, autrement dit à la manière dont l'organisation et la coordination des activités sociales, la régulation des conflits et l'allocation des ressources peuvent s'effectuer

---

L., Blank, K., "European Integration from the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol 34, n.3, 1996.

selon des modalités très différentes suivant les formations socio-politiques. Elle conçoit les ordres sociaux comme procédant de combinaisons de différentes dynamiques d'intégration et de modes de régulation<sup>182</sup>. La période contemporaine, marquée par des processus de globalisation, de privatisation et de recomposition de l'Etat, est particulièrement propice, on l'a dit, à des phénomènes de rééquilibrage entre modes de régulation. Dans le cas des villes, P. Le Galès fait notamment l'hypothèse que les régulations politiques n'y sont pas forcément dominante et qu'elles doivent composer avec "le jeu des groupes sociaux, des mouvements sociaux, des intérêts, des entreprises de services urbains dans le cadre de la construction ou non, d'un acteur collectif"<sup>183</sup>. En effet, on a vu comment au travers des dynamiques de projet, les acteurs des politiques urbaines entendent organiser une collaboration, non seulement entre acteurs et de ressources d'origines diverses, mais aussi entre logiques d'action et de régulation relevant de différentes sphères de l'action sociale : réseaux, associations, marchés, etc.

Selon Lange et Regini<sup>184</sup>, la régulation doit à la fois être entendue comme mode de coordination des activités sociales, comme forme spécifique d'allocation des ressources et comme mode de structuration et de résolution des conflits. Classiquement, trois formes idéaltypiques de régulation sont identifiées :

- la *régulation étatique ou organisationnelle* qui est généralement assimilée à une forme de régulation basée sur l'imposition hiérarchique par une autorité politique (ou à un centre de décision et de commandement dans le cas des organisations économiques) à qui est conférée une légitimité à agir pour contrôler et orienter les activités sociales,
- la *régulation par le marché* qui implique une coordination des activités sociales à travers l'intérêt économique et la concurrence par les prix,
- la *régulation "sociale"* par la coopération, la confiance, les liens moraux et identitaires, les normes de réciprocité unissant les acteurs d'une communauté, d'un territoire, etc.

Les visions classiques de l'ordre politique, largement inspirées par le processus de construction des Etats nationaux<sup>185</sup>, attribuent un rôle central aux modes de régulation

---

<sup>182</sup> . Commaille, J., Jobert, B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

<sup>183</sup> . Le Galès, P., "Régulation, gouvernance et territoire", in Commaille, J., Jobert, B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, op. cit., p. 205.

<sup>184</sup> . Lange, P., Regini, M. (eds), *State, Market and Social Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

<sup>185</sup> . Cf. les travaux de Charles Tilly ou Sidney Tarrow : Tilly, C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe. 990-1990*, Paris, Aubier, 1992 ; Tilly, C., Blockmans, W.P., *Cities and the rise of the States in Europe. A.D. 1000 to 1800*, Boulder, Westview Press, 1994 ; Tarrow, S., *Between Centers and Peripheries*, Yale

étatiques/hiéarchiques et font procéder l'ordre social de la capacité d'un centre institutionnel à imposer ses volontés et à coordonner les activités sociales. Les travaux récents sur les espaces politiques infra et supra-nationaux envisagent, eux, des formes de "régulation multifactorielle"<sup>186</sup> qui émergeraient à ces échelles, des combinatoires de régulations associant des ressorts de coopération et d'intégration relevant de l'Etat mais aussi de la société civile et de l'économie. Une approche en termes de gouvernance peut donc être particulièrement utile pour démêler l'écheveau des différents modes de régulation qui président aux démarches de projet dans les villes et participent à l'institutionnalisation de ces dernières comme espaces politiques, et ce, sans surévaluer *a priori* le rôle des logiques de pilotage politique mais sans non plus les donner pour moribondes ou définitivement affaiblies.

### **3.3 Pour une sociologie politique des dispositifs de gouvernance dans les villes**

#### **3.3.1 Le projet comme processus spécifique d'institutionnalisation des villes**

Au travers de l'application d'une perspective de gouvernance aux projets urbains et projets de ville, il s'agit de prendre en charge une dimension des politiques publiques abandonnée par une grande partie des analyses<sup>187</sup>, celui de l'institutionnalisation d'un ordre socio-politique, et de dépasser l'aporie auquel mène un constat ritualisé de la fragmentation. Cette approche permet de renouer avec un questionnement sur la manière dont les politiques publiques instituent un espace politique en lui conférant des fonctionnements politiques spécifiques<sup>188</sup>. Les politiques publiques tendent, en effet, à clôturer des espaces politiques et à

---

University Press, 1977. On peut ajouter les travaux fondateurs de B. Jobert et P. Muller sur le néo-corporatisme sectoriel à la française qui présente un modèle d'institutionnalisation du système socio-politique français attribuant une place centrale aux logiques de commandement et de régulation étatique, cf. Jobert, B., Muller, P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

<sup>186</sup> . Nous reprenons le terme de J. Commaille et B. Jobert, in "La régulation politique. L'émergence d'un nouveau régime de connaissances", *art. cit.*, p. 30.

<sup>187</sup> . Cette dimension est négligée par les analyses inspirées par l'école française de sociologie des organisations déjà mentionné mais également par le courant d'analyse de la contractualisation. Pour une synthèse, cf. Gaudin, J.-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

<sup>188</sup> . Ce souci pour l'analyse de la manière dont certaines modalités de l'action confèrent des caractéristiques spécifiques au fonctionnement d'un espace politique était pourtant au cœur d'un des ouvrages fondateurs de l'analyse des politiques publiques en France, *L'Etat en action*, de B. Jobert et P. Muller., *op. cit.* Le projet de construction d'un territoire politique, l'espace politique national français en l'occurrence, s'appuie sur l'établissement d'un système d'organisation des rapports entre acteurs et groupes, de coordination des activités qui tend à se cristalliser et à caractériser *in fine* les fonctionnements spécifiques de cet espace politique. Le système du néo-corporatisme sectoriel constitue un régime de relations entre acteurs et de coordination des activités sociales, déployé au travers des politiques publiques, qui a servi à construire –ou à achever– la France tout en la dotant d'un système très spécifique de régulation de l'ordre social.

y organiser les activités sociales selon des modes spécifiques de régulation et de distribution du pouvoir, un régime spécifique de rapports entre Etat, Société et Marché, etc.

La perspective de gouvernance prend en compte un certain nombre de constats relatifs à la fragmentation (germes d'ingouvernabilité des sociétés urbaines, affaiblissement des grands récits et référentiels de l'action publique, recomposition des Etats, etc.), certaines altérations des ressorts classiques de l'action publique (intérêt général comme substance, légitimité des savoirs et de l'expertise des acteurs publics, force de la loi, principe d'autorité, planification synoptique, etc.) tout en tentant d'examiner dans quelle mesure une capacité d'intégration, de direction politique peut émerger à certaines échelles, dans certains territoires et de voir ce qu'empruntent ces logiques d'intégration à des formes d'auto-organisation sociale et/ou territoriale et à des logiques institutionnelles, de rapport au leadership politique ou à l'institution. Ces analyses permettent de lier une analyse des nouvelles formes d'action basées sur des dispositifs décentralisés, différenciés, autonomes, sur des réseaux, des partenariats à haut degré d'interaction entre acteurs d'une part, et une analyse de la recomposition d'une capacité politique et institutionnelle de construction de l'ordre social à partir de nouveaux territoires politiques, d'autre part.

Notre hypothèse, dans le cas des villes et de leurs projets, est que ce qui apparaît comme des logiques d'entropie et de fragmentation constitue en fait un ensemble de nouveaux modes d'articulation et d'intégration des acteurs et de leurs activités. Bien loin d'être uniquement des logiques centrifuges de dilution d'un ordre socio-politique et d'une capacité de direction politique, les processus interactifs, itératifs, relativement indéterminés qui constituent les politiques urbaines et notamment les projets sont des dynamiques instituant. Ces processus activent des relations, des interactions entre acteurs qui constituent des dynamiques d'institutionnalisation spécifiques aux villes. La démarche idéal-typique de projet de ville que nous avons esquissé dans le premier chapitre s'appuie sur des modes de production de l'action publique interactionniste, des formes procédurales de construction des choix, des modes d'élaboration itératifs et relativement indéterminés ; elle organise une mobilisation des univers concrets de la mise en œuvre, un dialogue constant entre les grandes orientations (méta-projet) et le moment de confrontation aux contingence de l'opérationnalisation concrète. Ces interactions démultipliés actualisent ou développant un patrimoine de rapports d'inter-connaissance, d'inter-reconnaissance, de confiance, sédimentent des routines, des normes d'action et de comportement, des identités d'action qui constituent la ville comme espace politique, espace de production de l'action publique mais aussi espace de régulation des activités sociales, d'identification des acteurs et de calage de leurs stratégies.



Dans une situation d'incertitude et de rationalité limitée, cette démultiplication des relations apparaît aux acteurs comme le gage de la construction des bons choix en matière de politiques urbaines. L'incertitude est réduite parce qu'à défaut d'être scientifiquement fondés, les choix collectifs ont fait l'objet d'une construction partagée qui lie chacun des acteurs à une action collective, qui permet de produire une identité d'action commune (cf. thématique du projet partagé). L'incertitude est réduite car finalement, en même temps que le consensus de projet est construit, un collectif d'action est institué. Les interactions multiples qui émaillent le projet sont donc, certes, des vecteurs de démultiplication des sites et des acteurs de l'action publique, de pluralisation des processus de l'action publique urbaine, mais en même temps elles sont le vecteur d'une institutionnalisation d'un territoire politique.

### 3.3.2 Projet et logiques "extra-politiques" d'institutionnalisation des villes

Les travaux sur les sociétés et les économies locales et tout particulièrement les travaux sur la Troisième Italie<sup>189</sup> ont eu le mérite de montrer que les territoires sont des construits sociaux. Les activités sociales qui s'y déploient les constituent comme formations sociales spécifiques et les dotent de systèmes de régulation spécifiques. Par ailleurs, les travaux sur les régions de districts en Italie, mais aussi les récentes approches des néo-régionalismes en termes d'économie politique<sup>190</sup>, ont bien montré que les activités non spécifiquement politiques, et/ou impliquant essentiellement des acteurs économiques et sociaux, peuvent être aussi des dynamiques d'institutionnalisation essentielles d'un territoire.

L'ensemble de ces analyses donne à voir un territoire qui n'est pas uniquement travaillé et institué par des activités d'entrepreneuriat politique, mais qui est aussi le fruit d'interactions sociales et économiques qui stabilisent des rapports de coopération, des normes et des identités communes, qui construisent et clôturent le territoire comme formation sociale relativement autonome. Les travaux de science politique, et notamment français, sur le local ont souvent mis exclusivement l'accent sur les logiques politiques et institutionnelles d'institutionnalisation et de régulation politique du territoire à travers une attention quasi-exclusive accordée soit au poids des rapports centre-périphérie, soit au rôle structurant de l'activité des entrepreneurs politiques locaux<sup>191</sup>. A l'inverse, dans les travaux inspirés par une

---

<sup>189</sup> . Bagnasco, A., Negri, N., *Classi, ceti, persone : esercizi di analisi sociale localizzata*, Napoli, Liguori, 1994 ; Bagnasco, A., *Fatti sociali formati nello spazio : cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*, Milano, F. Angeli, 1994.

<sup>190</sup> . Keating, M., Loughlin, J. (eds), *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass, 1997.

<sup>191</sup> . Cf. notamment Mabileau, A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994 ; Garraud, P., *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; Lagroye, J., *Politique et Société. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973. Notons cependant que cette

perspective d'économie politique, l'institution "territoire" ne se confond pas avec l'institution politique censée en être l'expression. Elle n'existe pas uniquement par la grâce de l'activité de représentation assurée par un pouvoir politico-institutionnel<sup>192</sup>. Son institutionnalisation est aussi le fait de pratiques sociales territorialisées, d'échanges et d'interactions sociales et économiques, de l'activité de mobilisation et de représentation de groupes et d'institutions de la société civile<sup>193</sup>. Le territoire récupère une certaine épaisseur sociologique et historique. Il n'est plus uniquement opérateur des coordinations fonctionnelles ou simple espace livré aux stratégies des entrepreneurs politiques, il est aussi un espace où certains acteurs ou groupes peuvent s'auto-organiser, construire des stratégies de manière autonome, établir des rapports de coopération entre eux, construire des représentations du territoire et les promouvoir, etc.

Une perspective de gouvernance permet de prendre en compte ces acquis, d'abandonner la focalisation sur les régulations politiques, et de voir comment les démarches de projet, basées sur la démultiplication des interactions sociales activent des logiques sociales et économiques qui participent à l'institutionnalisation de la ville comme espace politique et d'une capacité d'action collective. Par ailleurs, seul un détour par la prise en considération de ces dynamiques extra-politiques permet, dans un second temps, de bien analyser les régulations politiques et leurs transformations. Nous faisons l'hypothèse que ces régulations politiques évoluent en redéfinissant leur articulation avec d'autres formes de régulation potentiellement plus importantes. Nous faisons également l'hypothèse que le changement d'échelle du gouvernement ne se fait pas à combinaison de modes de régulation constante. L'exemple des districts industriels marshalliens où semblent régner une "coordination par le marché et par une réciprocité fondée sur la proximité géographique"<sup>194</sup> ne doit pas être extrapolé outre mesure, mais il nous met néanmoins sur la voie théorique d'une

---

focalisation sur la capacité du politique à structurer le territoire, la société locale s'explique largement à la fois par le contexte de l'époque et la perspective d'analyse retenue qui est celle d'une sociologie des élites politiques.

<sup>192</sup> . Contrairement à la vision qui ressort souvent des travaux de science politique et de sociologie français. Cf. notamment Olivier Nay, *La région, une institution*, Paris, L'Harmattan, 1998, relayant une conception du rapport entre territoire et représentation conceptualisée par P. Bourdieu. Ce dernier met en évidence un rapport circulaire entre l'institution représentante et l'entité représentée, mais dans laquelle l'acte de représentation donne systématiquement une consistance, jusque-là inexistante à ce qui est représenté, le territoire en l'occurrence : "C'est parce que le représentant existe, parce qu'il représente (action symbolique) que le groupe représenté, symbolisé, existe et qu'il fait exister en retour son représentant comme représentant d'un groupe", in Bourdieu, P., "La délégation et le fétichisme politique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, 1984, p. 49. Du même auteur, voir également : "L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35, 1980 et "La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981.

<sup>193</sup> . Pour une vue d'ensemble des conceptions alternatives des processus d'institutionnalisation de territoires socio-politiques, notamment appliquées à l'Europe du Sud, cf. Ritaine, E., "Territoire et politique en Europe du Sud", *Revue française de science politique*, vol. 44, n°1, février 1994.

redécouverte des logiques extra-politiques et extra-institutionnelles qui participent à l'institutionnalisation et à la régulation des territoires. Sur ces territoires, une pluralité de modes de régulation -sociales (inter-connaissance, identité, valeurs et normes communes, confiance et réciprocité, connaissances contextuelles), marchandes (jeu de la concurrence) et politiques (coordinations institutionnelles, mise en œuvre de politiques publiques)- se complètent et se renforcent réciproquement plus qu'ils ne sont dans un rapport de substitution<sup>195</sup>

Nous faisons l'hypothèse que les projets de ville et projets urbains sont des modes d'action qui organisent la valorisation et/ou le développement des ressources territoriales en termes d'identités, de rapports de confiance, de réseaux et routines de coopérations, de connaissances contextuelles (cultures industrielles et techniques, savoir-faire enracinés) afin d'en faire des outils de coordination des activités sociales, de construction du consensus et de mobilisation de coalitions d'action. L'actualisation et le développement de ces ressources identitaires, réticulaires, cognitives, organisationnelles permet de constituer la ville comme espace d'action, comme échelle de calage des stratégies des acteurs, mais aussi comme territoire d'identification. On l'a dit, le projet est un processus d'action où construction des objectifs et construction des coalitions sont deux dynamiques inséparables. La démarche de projet poursuit un objectif d'efficience de l'action publique à travers un travail sur les identités, l'intérêt à agir de chaque acteur, consistant notamment à réactiver des identités et des réseaux déjà présents ou sous-jacents. Le projet comme mode d'action axé, notamment, sur la démultiplication des relations valorise la ville comme espace des relations, contribue à faire de la ville ce que Francesca Governa a appelé un "milieu", un répertoire spécifique de ressources et de possibilités sédimentées et exprimées essentiellement en termes relationnels,

---

<sup>194</sup> . Benko, G., Lipietz, A., " De la régulation des espaces aux espaces de régulation", in Boyer, R., Saillard, Y. (dir.), *Théorie de la Régulation. L'état des savoirs*", Paris, La Découverte, 1995, p. 295.

<sup>195</sup> . Les "découvreur" des districts de la Troisième Italie ont mis l'accent sur la prégnance des régulations sociales et marchandes dans l'institutionnalisation et la clôture relative des régions de districts en sous-estimant, au moins dans un premier temps, le rôle accompagnateur des institutions politiques. Mais ils ont eu le mérite de montrer que les territoires qui pouvaient profiter des phénomènes de globalisation de l'économie et de recomposition de l'Etat sont ceux au sein desquels certaines régulation extra-institutionnelles, et notamment certaines régulations sociales enracinées dans le territoire pouvaient être réactualisées et valorisées en tant que mode de coordination des activités sociales et de mobilisation des acteurs. Se constitue un système de régulation dit "néo-localiste" défini par "une division particulière du travail entre le marché, les structures sociales et, dans une mesure croissante, les structures politiques, division qui permet une flexibilité élevée de l'économie et des ajustements rapides aux variations du marché, mais aussi une redistribution des coûts sociaux et des retombées positives du développement au sein de la société locale", in Bagnasco, A., Trigilia, C., *La construction sociale du marché, op. cit.*, p. 195.

une configuration spatiale et sociale définie par son autonomie, sa spécificité et sa capacité d'auto-reproduction de ces ressources<sup>196</sup>.

### 3.3.3 Projet et réintroduction de la question du travail politique du territoire et du pouvoir dans la ville

Ce souci pour le pouvoir instituant des interactions sociales de projet n'exclut pas un questionnement sur le travail politique qui accompagne cette dynamique des interactions. Les travaux inspirés par la *new political economy* et consacrés à l'analyse des dispositifs de gouvernance urbaine<sup>197</sup> se sont jusqu'ici essentiellement intéressés à la manière dont la territorialisation des politiques publiques s'accompagne d'une valorisation des logiques d'organisation, de mobilisation et de coordination propres à certains secteurs d'activités économiques et à certains réseaux sociaux. Ils ont montré comment la réactivation de ces rapports "horizontaux" dans l'action publique urbaine, comment la construction de coalitions entre intérêts publics et privés étaient essentielles pour comprendre les dynamiques d'institutionnalisation des territoires et les transformations des formes d'action publique. Ils sont restés, en revanche, plus discrets sur la place spécifique des institutions publiques et du leadership politique dans ces processus. L'ambivalence des dynamiques de projets, entre logiques échangistes-aggrégatives et institutionnelles-intégratives, permet justement d'examiner comment les logiques institutionnelles, les logiques du leadership politique peuvent venir en appui ou stimuler les dynamiques interactives et itératives des projets, comment elles peuvent s'y combiner pour institutionnaliser les villes comme espaces politiques et constituer une capacité d'action collective.

---

<sup>196</sup> . C'est une définition stimulante du territoire que propose Francesca Governa où celui-ci le n'est plus l'espace indifférencié et homogène que donne à voir la théorie économique classique ou la vision cartésienne de l'espace incarnée par l'organisation jacobine, mais un répertoire de dotations, essentiellement cognitives et relationnelles, réactualisables par la politique urbaine. Le milieu est, par nature, spécifique. Sa spécificité lui est conférée par une sédimentation historique qui l'a doté d'un capital de rapports intersubjectifs, d'une identité qui peuvent être transformés en avantages compétitifs. Cependant, le milieu est aussi une dialectique entre potentialités et actualisation. L'identité et les avantages compétitifs qu'elle confère ne peuvent être exploités qu'à travers un travail de mobilisation, d'organisation, de projection dans la globalité (et là on peut reconnaître le projet). Le milieu ne se rend conscient à lui-même que dans un travail de mise en présence avec le global. Il n'y a donc pas de déterminisme, l'identité du système s'exprime à travers sa capacité d'auto-organisation. "Le milieu, comme élément constitutif du sens de l'appartenance des sujets locaux, n'est plus seulement le patrimoine commun de type historique, mais plutôt la réinterprétation actuelle, continue et en partie contingente de ce même patrimoine", in *Il milieu urbano. L'identità territoriale nel processo di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 1997, p. 66.

<sup>197</sup> . Cf. les travaux de P. Le Galès cités jusqu'ici, mais aussi les travaux de J. Pierre (*Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*, London, MacMillan, 1998), d'A. Harding ("Urban regimes and growth machines. Towards a cross-national research agenda", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n°3, 1994, pp. 356-382 ; "Urban regimes in a Europe of the cities", *European Urban and Regional Studies*, vol. 4-4, 1997, pp. 291-314) et les travaux consacrés aux néo-régionalismes (cf. Keating, Loughlin, *op. cit.*).

Pour repérer la part propre des logiques et régulations politico-institutionnelles dans les processus de projet, il convient de dépasser une tendance dans l'analyse des politiques publiques locales à appliquer une lecture du pouvoir et du travail politique héritée des analyses centrées sur l'Etat et son action. L'action de l'Etat y est souvent caractérisée par la domination que celui-ci exerce sur la société et l'économie. Les régulations politiques sont essentiellement appréhendées à travers l'exercice du commandement hiérarchique, de l'institutionnalisation d'un monopole des coordinations. De plus les régulations politiques sont présentées comme prétendant à une exclusivité de la régulation de l'ordre social. Les travaux sur les économies et les sociétés locales ont permis de voir, à l'inverse, comment ces régulations politiques pouvaient cohabiter, se combiner avec d'autres types de régulation. Nous voudrions aller plus loin et suggérer qu'un pouvoir politique peut directement participer à l'émergence de modes d'institutionnalisation et de régulation extra-politiques et extra-institutionnelles sur un territoire. Dans une démarche de projet idéal-typique, l'autorité publique ne cadre pas strictement les interactions, ne surdétermine pas outre mesure les processus de décision. Les intérêts, représentations, connaissances et logiques d'action portés par les acteurs économiques et sociaux sont légitimés, reconnus comme pouvant participer à la construction de la ville souhaitable et à la production des bonnes décisions au même titre que les logiques, représentations et intérêts portés par les acteurs politiques et institutionnels. L'institutionnalisation de la ville comme espace politique, la construction d'une capacité d'action collective passent par une reconnaissance et une utilisation des réseaux de coopérations, des logiques d'action et des modes de régulations de type économique et/ou social. Les modes de fonctionnement des systèmes productifs locaux, les régulations locales sont légitimés, au côté des régulations institutionnelles, comme élément de structuration et de reproduction du territoire qui n'est plus, dans cette configuration, entendu uniquement comme circonscription administrative, mais comme société complète<sup>198</sup>.

Dès lors, la régulation politique n'est plus strictement entendue au sens de domination et de coordination par le règlement, mais davantage au sens d'activation des tissus d'interactions, de mobilisation des acteurs, de coordination par le cadrage des interactions et la construction d'une commune identité, de valeurs et de normes d'action partagées. La régulation politique n'opère plus tant à travers des mécanismes où la légitimité du politique est clairement distinguée de celle des autres opérateurs territoriaux, où l'expertise publique s'impose unilatéralement dans la légitimation et l'organisation des acteurs et des intérêts. Elle

---

<sup>198</sup> . Bagnasco, A., Le Galès, P., "Les villes européennes comme société et comme acteur", in Bagnasco, A., Le

opère moins à travers un cycle expertise-décision-légitimation-allocation qu'à travers l'organisation de processus de production collective de connaissances sur un territoire, de mobilisation, de construction collective d'un projet. L'exercice du pouvoir politique au niveau des villes ne s'entendrait plus tant comme capacité à le contrôler en en clôturant les frontières<sup>199</sup>, mais comme capacité à l'animer, à y mobiliser des acteurs et des ressources, à y stimuler et cadrer des interactions sociales territorialisées, à y susciter des coalitions d'action, voire à y stimuler l'émergence de formes sociales d'auto-organisation et de mobilisation auto-entretenu. Tout cela sans forcément avoir recours à des logiques d'imposition ou de coercition, mais en développant une activité de mobilisation, de construction de symboles et de discours assurant le partage et le respect de principes et d'orientations d'action communs.

Poser la question des modes d'institutionnalisation et de régulation extra-politiques, évoquer la valorisation de logiques d'auto-organisation ne conduit pas à négliger la part des régulations politiques. Au contraire, suivre le repositionnement de l'intervention politique en fonction de la "concurrence" que lui livrent les autres modes de régulation peut permettre de découvrir une action publique plus à même d'assurer une activité de direction, quand bien même elle aurait abandonné le registre de la domination et de la coercition, amenant bon nombre d'auteurs à déplorer sa disparition<sup>200</sup>. Il s'agit bien de voir comment l'action publique urbaine par projet se situe entre les deux pôles échangiste-agrégatif et institutionnel-intégratif. La perspective de sociologie politique des dispositifs de gouvernance urbaine que nous proposons ici ne consiste pas à donner à voir une action publique urbaine complètement

---

Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

<sup>199</sup> . C'est l'unique lien que B. Badie semble concevoir pourtant entre politiques et territoire, cf. *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995. Pour l'auteur, c'est l'Etat-nation qui au travers du "principe de territorialité" introduit le territoire en politique. Celui est limitativement conçu comme l'espace à l'intérieur duquel va s'opérer la seule véritable œuvre politique, "l'œuvre de conversion des allégeances et des identifications" (p. 41). Le territoire est essentiellement défini à travers le contrôle politique monopolistique qui s'y exerce, contrôle qui permet d'établir une égalité des droits sur ce territoire à l'encontre du "réflexe de cité", autrement dit "la prolifération de particularismes microterritoriaux ménageant franchise et autonomies" (p. 19). Le territoire est donc ici complètement dépouillé de sa dimension d'espace social, d'espace des relations, d'espace des flux, seule l'œuvre politique de contrôle et d'uniformisation qualifie le territoire.

<sup>200</sup> . "Dans cette perspective d'analyse des villes comme acteurs collectifs à partir d'une *"new political economy"* des villes, il ne paraît pas juste de voir nécessairement [...] un simple abandon du politique et des questions qui y sont associées (légitimité, citoyenneté, démocratie) au profit d'une perspective néo-libérale de coordination d'agences ou une perspective purement échangiste du pouvoir. Au contraire, les analyses tendent à mettre l'accent sur l'articulation de différentes régulations et donc à s'interroger sur le politique en termes de construction de sens, d'identité, et de régulation politique, de politique publique" ; "Le politique qui perce dans notre analyse de la gouvernance se définit essentiellement en termes de mobilisations, d'intérêts, de groupes, d'innovation, d'action collective mais aussi en termes de définition d'un intérêt collectif, de construction de sens" in Le Galès, P., "Régulation, gouvernance et territoire", *art. cit.*, p. 232 et 233.

submergée par des logiques échangistes et horizontales<sup>201</sup>. Elle permet à l'inverse de reposer la question des formes de la direction politique, du leadership, de la redéfinition de la légitimité à agir dans la ville. Elle n'est pas non plus incompatible avec une interrogation sur le pouvoir dans la ville, sur la redistribution des ressources dans l'action publique urbaine par projet<sup>202</sup>.

Le projet permet donc d'articuler deux interrogations : une interrogation sur la manière dont s'opère une recomposition de l'action publique par le territoire ; une interrogation sur la manière dont s'opère une recomposition des territoires par l'action publique. Est-ce que le projet permet uniquement une recomposition de l'action publique parce qu'il instrumentalise le territoire comme vecteur des coordinations ? Ou est-ce qu'au-delà, le projet participe d'une nouvelle hybridation des modes de régulation entre société civile, Etat et économie qui permettrait à l'action publique de reconquérir une capacité d'intégration des sociétés au niveau des villes, et de faire de ces dernières des territoires d'identification, de représentation, d'intégration et d'organisation de l'action collective ?

Nous faisons l'hypothèse que le projet est à la fois un outil potentiel de recomposition de l'action publique par les territoires et un outil de recomposition des territoires par l'action publique. Analytiquement, le projet permet d'opérer un pas supplémentaire dans l'appréhension des formes de la territorialisation : à l'inverse des thématiques des réseaux, des contrats ou des partenariats qui sont pourtant, comme le projet, à la fois des registres pratiques et des catégories de description et d'analyse, le projet ne donne pas à voir la territorialisation uniquement comme un mouvement généralisé consistant à aller chercher dans le territoire les ressources de la coordination fonctionnelle que l'on ne trouve plus dans les secteurs ou à l'échelle nationale ; le projet appréhende également la territorialisation à travers la

---

<sup>201</sup> . Une des preuves du caractère "équilibré" de l'approche de la gouvernance à ce niveau est peut-être l'existence des critiques diamétralement opposées qui lui sont adressées. Certains lui reprochent de sous-estimer le rôle des Etats centraux, la capacité du leader et/ou des institutions politiques à structurer les réseaux des partenaires privés, les contraintes partisans et notabilliaires (cf. Jouve, B., Lefèvre, C., "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *Revue française de science politique*, vol. 49, n°6, décembre 1999, pp. 835-853). D'autres contestent, *a contrario*, la trop grande place faite par la gouvernance au guidage politique (cf. Commaille J. et Jobert B., "La régulation politique. L'émergence d'un nouveau régime de connaissances", in Commaille J., Jobert B., (dir.), *op. cit.*).

<sup>202</sup> . Nous nous sentons assez proche ici de la perspective pluraliste développée par Robert Dahl (*in Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971) et commentée par David Judge *in* "Pluralism", in Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (eds), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995. Celui-ci indique que le pluralisme de Dahl, loin d'être la théorie normative longuement critiquée, est avant tout une méthode empirique et descriptive d'analyse des processus décisionnels, mettant l'accent sur la pluralité des groupes intervenants, la dispersion des ressources, le caractère relativement indéterminé des *outputs* de l'action publique, mais qui ne postule en aucun cas l'absence d'élites ayant un accès privilégié la décision et l'égalité distribution des ressources entre groupes sociaux. De même, selon la définition idéal-typique du projet que nous avons esquissée, les processus décisionnels apparaissent relativement ouverts et indéterminés, mais cela ne correspond pas forcément à une

problématique de la construction des territoires politiques économiques et sociaux, de la remontée des "localités", de l'exhumation des caractéristiques et des modes de régulation des sociétés locales. Le projet permet ainsi de dégager et d'articuler deux variables afin d'établir les modes de territorialisation et de gouvernance émergeant dans des réalités nationales et urbaines différentes:

- le projet comme nouvelle forme d'intégration des systèmes d'acteurs dans l'action par le recours à l'opérateur fonctionnel que constitue le territoire et le recours à de nouvelles formes d'interaction entre acteurs,
- le projet comme dynamique de construction des territoires à l'initiative d'un leader politique, d'institutions publiques, et/ou du fait de la remontée de certains modes de régulation –économiques, sociaux- propres à la ville, du fait de la réactivation de certaines identités.

Les combinaisons différentes de ces deux séries de variables doivent nous permettre de tirer des enseignements sur la nature des logiques de territorialisation en cours dans différents contextes nationaux et dans différentes villes et de reposer les questions posées plus haut :

- quelle valorisation des caractéristiques des sociétés locales ?
- quelle combinaison entre, d'une part, les logiques propres de régulation des sociétés urbaines -plus ou moins "congelées" par la construction des Etats nationaux- et les modes de régulation politico-institutionnels ?
- quel renforcement respectif entre logiques de consolidation de systèmes d'acteurs locaux par le projet et construction de territoires politiques par le projet ?
- dans quelles conditions la territorialisation des politiques publiques construit-elle les villes comme espace de régulation, d'intégration des sociétés ?

---

situation d'égalité d'accès à la décision entre les différents acteurs et groupes impliqués, cela ne signifie pas non plus que tous les acteurs et tous les groupes sont intégrés dans les démarches de projet.



**DEUXIEME PARTIE**

**DES VILLES EN PROJET.**

**QUATRE ETUDES DE CAS**

L'analyse des projets de ville et des changements qu'ils révèlent dans l'action publique urbaine pose un dilemme méthodologique. En effet, le projet de ville, tel que nous l'avons défini idéal-typiquement, est un mode d'action "*contextualisant*". Il appelle donc des modes d'analyse et de restitution des enquêtes contextuels, la monographie, l'analyse de localité. Pourtant, les hypothèses que nous avons exposées plus haut, relatives aux processus d'institutionnalisation des villes comme acteurs et sociétés politiques, via des dynamiques de projet, méritent vérification, notamment par la multiplication des cas et le recours à comparaison. Pour ne pas "maltraiter" le particulier, le contextuel, et pour ne pas nous dérober à l'impératif scientifique de généralisation, nous avons, d'une part, opté pour la méthode d'enquête et de restitution de l'étude de cas mais en essayant à chaque fois de rapporter le projet observé à notre idéal-type de projet, afin de l'enrichir et de vérifier sa validité empirique, et d'autre part, nous avons recouru à la comparaison mais à une démarche de comparaison ménageant la spécificité des cas, ne les réduisant pas à des compositions de variables.

A travers cette double démarche, nous avons tenté de rendre complémentaires la description du spécifique, d'une part, et l'explication causale et la montée en généralité, d'autre part. Les sciences sociales visent certes à aller au-delà du particulier afin de construire une connaissance générale, mais la généralisation ne doit pas pour autant méconnaître l'importance du particulier. En réalité, l'aller-retour entre ces deux ordres de l'activité scientifique doit améliorer la connaissance de chacun de ces deux ordres. Ainsi, la mise à l'épreuve de la description empirique de la catégorie du projet doit-elle enrichir cette catégorie –dans un but de généralisation- et doit à la fois contribuer à mieux documenter l'évolution des villes qui constituent nos cas d'études –dans un but de "description dense" pour reprendre l'approche de Geertz<sup>1</sup>.

Nous avons donc choisi de privilégier un mode de présentation individuel de chaque cas sous forme de monographie. Cette démarche permet de mettre en valeur l'inscription du projet dans une histoire locale et d'insister sur la sollicitation, par le projet, de ressources et de modes de régulation proprement locaux. Cependant, afin de faciliter la comparaison, et de confronter systématiquement chacun de nos cas à l'idéal-type de projet construit en première partie, un mode de présentation identique a été appliqué à chacun des projets. L'économie de présentation des cas comporte trois parties<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> . Geertz, C., *Savoir local, savoir global. Les lieux du savoir*, Paris, PUF, 1986.

<sup>2</sup> . Chaque étude des cas est suivie d'un fascicule d'annexes.

La première partie est consacrée aux prolégomènes du projet, à la manière dont se constitue dans le temps long un *dispositif collectif de construction des enjeux urbains*. Il s'agit de montrer comment, dans les villes, la planification est une activité sociale interactive et quasi-permanente qui permet à un système d'acteurs et d'institutions urbains de se mettre en place, à des enjeux et des représentations collectives d'émerger et au territoire de la ville de s'institutionnaliser comme territoire des interactions politiques. Concrètement, cela se traduit par un examen :

- de la sédimentation des démarches de prospective et de diagnostic,
- de la territorialisation de l'expertise territoriale,
- de l'émergence des enjeux et de la construction d'un cadre cognitif commun,
- de la constitution d'un système d'acteurs urbain et d'un tissu de relations pérennes entre ces acteurs.

La deuxième partie des études de cas porte sur le projet en tant que tel. Il s'agira ici de décrire et d'analyser :

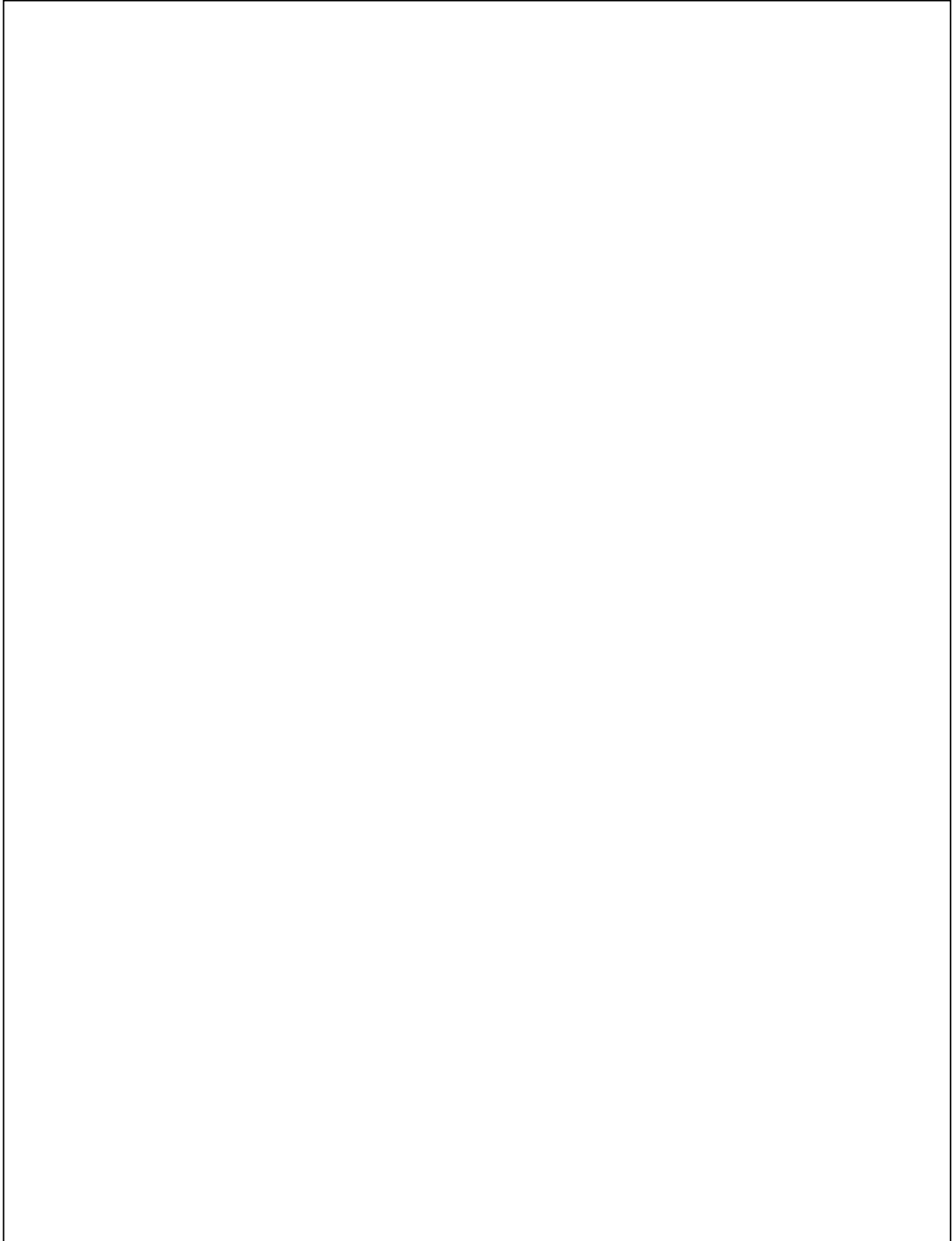
- *les dispositifs de construction des choix collectifs*, les structures institutionnelles qui cadrent les interactions entre acteurs, les modes de construction des consensus, les modes de mobilisation des acteurs et de construction des coalitions,
- *les dispositifs d'implémentation*, la manière dont est organisé le dialogue entre méta-projet et projets opérationnels, la manière dont sont ajustés les objectifs, les modes de mobilisation des metteurs en œuvres, les éventuels transformations des appareils technocratiques urbains dans le sens d'une gestion par objectifs, d'une ouverture aux dialogues avec des tiers, etc.
- *le contenu du projet*, la manière dont il articule plusieurs objectifs relevant de domaines différents (urbanisme, développement économique, développement social), l'appréhension de la ville qu'il porte, les secteurs qu'il privilégie, la manière dont ce contenu est susceptible d'évolutions, etc.

Enfin, la troisième partie des monographies est consacrée à *l'analyse des dynamiques générées et des effets produits par le projet* :

- les effets en termes de capacité à faire, en termes d'émergence d'un acteur collectif-ville, en termes de production d'images fédératrices susceptibles de faire agir les acteurs de manière cohésive,
- les acteurs et institutions mobilisés et valorisés par le projet, les réseaux et coalitions que le projet a fait émerger, les institutions publiques et de la société civile qui ont été le plus directement mobilisées,

- l'évolution du leadership politique et des régulations, la place que réserve le projet aux activités de direction et de cadrage politique.

**Figure G5 :** Localisation des terrains d'études



## Chapitre 3

### Marseille

Le cas marseillais est de tous nos cas celui où les logiques de projet, dont nous avons évoqué les caractéristiques idéal-typiques dans la première partie, apparaissent de la manière la moins évidente. Pourtant les conditions de départ sont comparables à celles de nos trois autres cas. Au milieu des années 1980, face à une crise économique et urbaine grave, conséquence du lent délabrement du système industrialo-portuaire qui a fait la fortune de Marseille au XIX<sup>e</sup> siècle et dans la première moitié du XX<sup>e</sup>, un projet de requalification urbaine et de reconversion économique voit le jour à l'initiative, au départ, d'acteurs locaux. Par la suite, ce qui deviendra le projet Euroméditerranée est progressivement pris en charge par l'Etat, toujours à la demande d'acteurs locaux. Un établissement public est créé pour prendre en charge l'élaboration et la mise en œuvre du projet, l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée (EPAEM). Un périmètre de 311 hectares est délimité comprenant des zones urbaines et des zones arrière-portuaires allant de Gare Saint-Charles à la Place de la Joliette en passant par la rue de la République (cf. figure M3). Une première dotation de 260 millions d'euros est accordée à l'EPAEM pour la période 1995-2001.

Dans les premiers temps, cependant, l'initiative ne prend pas ; la société locale, les élus locaux, notamment, n'embrayent pas sur l'impulsion initiale de l'Etat. Aucun signe de mobilisation territoriale décisive n'apparaît réellement. L'explication à ce difficile embrayage du milieu local sur le projet "importé" de l'Etat peut certes être trouvé dans le rapport d'opposition pluriséculaire existant entre élites marseillaises et élites étatiques et dans certaines rivalités opposant les leaders politiques locaux entre eux. Mais elle doit être aussi recherchée du côté des modes de conduite du projet par l'Etat. En effet, la mise en place d'une structure *ad hoc* d'élaboration et de mise en œuvre du projet, l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée, peuplé d'un personnel recruté dans les réseaux des professionnels de l'aménagement va avoir pour effet de réduire le projet à sa dimension aménagement, d'en faire un projet-objet, un produit fini, un plan figé et un programme immobilier et de le priver de sa dimension de processus de mobilisation sociale. Dans un

premier temps, le projet n'est ni repris à leur compte par les élus locaux, et notamment le maire, ni l'occasion d'activer des processus de mobilisation et d'interactions sociales.

Néanmoins, la réactualisation des données sur le projet a permis de faire apparaître une évolution dans les dernières années. Le renouvellement de l'équipe de l'EPAEM a permis une évolution des pratiques de l'établissement public et de ses relations avec son environnement local. Des formes d'élaboration de projet plus ouvertes et plus interactives, moins surdéterminées par l'expertise aménageuse des responsables de l'EPAEM ont permis de tisser des liens avec d'autres types d'acteurs. Ces nouvelles pratiques ont permis une meilleure intégration de l'institution dans son contexte territorial. Ainsi, la dimension échangiste-agrégative du projet apparaît-elle aujourd'hui de manière plus nette. Plus largement, il semble que l'Etat, par la constitution de l'établissement public, ait modifié la structure des opportunités politiques, modifié la structure de distribution des ressources et, finalement, qu'il ait activé un processus de mobilisation qui produit aujourd'hui certains effets.

En revanche, la dimension institutionnelle-agrégative du projet est absente à Marseille, ce qui, là aussi, contribue à obérer ses vertus mobilisatrices et institutantes. Les leaders politiques locaux ne se sont visiblement pas emparés de l'initiative de l'Etat. Ils ont tardé et peinent encore à faire vivre le projet dans l'espace politique local, à maintenir la mobilisation des acteurs locaux par la production d'un *policy discourse*, laissant la charge de la production de ce discours à la direction de l'EPAEM. Cette donne est révélatrice des difficultés à faire émerger une capacité d'action à Marseille du fait à la fois de l'absence d'un leadership politique fort, capable de définir un projet, de diffuser ses principes, de maintenir un niveau de mobilisation d'une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions et des difficultés à constituer des réseaux d'interactions denses unissant ces acteurs, groupes et institutions. A la fois la dimension institutionnelle-intégrative et la dimension échangiste-agrégative de la gouvernance apparaissent faibles dans le cas de Marseille et d'Euroméditerranée.

L'enquête à Marseille a été conduite en trois phases. Elle a commencé en 1998 avec un séjour de trois mois sur place. Par la suite, en 2000 et 2001, deux courts séjours de mise à jour des données ont été effectués qui ont permis de faire le constat des évolutions évoquées plus haut dans la conduite du projet et des rapports entre l'EPAEM et son environnement urbain. En tout, soixante entretiens semi-directifs ont été conduits auprès des responsables de l'EPAEM, des élus, des fonctionnaires et techniciens des collectivités locales, des représentants de l'Etat, de la Chambre de commerce et d'industrie, des structures de représentations des intérêts économiques, des associations et d'un certain nombre d'observateurs de la vie politique marseillaise. Une attention toute particulière a été portée à

l'analyse des documents de travail relatifs au projet Euroméditerranée. Elle a permis de faire le constat de l'évolution du contenu et des méthodes d'élaboration et de mise en œuvre du projet. Le dépouillement de la presse locale (*La Provence* essentiellement mais aussi *La Marseillaise* ou *Le Pavé de Marseille*) depuis la moitié des années 1980, la consultation des comptes-rendus des conseils municipaux de Marseille, l'observation de réunions politiques ont complété le matériau de recherche.

## **1. Contexte et prémices du projet**

Le projet Euroméditerranée a pour origine la profonde crise économique et urbaine qui touche la ville à partir des années 1970. Cette crise s'accompagne d'une crise de gouvernement puis d'un renouvellement partiel du personnel politique. Les nouvelles figures politiques qui émergent alors lance, avec l'appui de l'Etat, un grand projet économique et urbain qui leur apparaît comme le moyen à la fois de sortir la ville de sa crise et d'y acclimater de nouvelles règles de gestion urbaine.

### **1.1 Crise économique, crise urbaine et décomposition d'un système de gouvernement**

Dans les années 1980, Marseille est touché par une crise économique et urbaine dont les causes remontent au XIX<sup>e</sup> siècle. Le district industrialo-portuaire n'a pas su renouveler son modèle productif et entre en décomposition dès l'après seconde guerre mondiale. La crise économique est redoublée par une crise urbaine qui touche notamment les zones centrales de la ville. Les traductions politiques de cette crise ne se font sentir qu'au début des années 1980 et se concrétisent par la fin d'un mode spécifique de gouvernement municipal : le defferrisme.

#### **1.1.1 La crise du système industrialo-portuaire marseillais**

La crise économique marseillaise dont les signes sont perceptibles dès l'après-guerre mais qui produit tous ses effets à partir des années 1970, a deux types d'explication. C'est d'abord le fait de la décomposition d'un système productif intégré, ce que B. Morel appelle le district industrialo-portuaire<sup>1</sup> ou M. Roncayolo le système du "négoce industrialisant"<sup>2</sup>. La crise de ce système productif spécifique est en outre aggravée par les politiques d'aménagement menées par l'Etat dans la région marseillaise dans les années 1960 et 1970.

---

<sup>1</sup> . Morel, B., *Marseille. Naissance d'une métropole*, Paris, L'Harmattan, 1999.

<sup>2</sup> . Roncayolo, M., *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, Ed. de l'EHESS, 1996.

Si Marseille demeure le premier port français, le premier port de la Méditerranée et le troisième port européen -derrière Rotterdam et Anvers-, les liens qui unissaient le port à la ville et son tissu économique ont connu d'importants bouleversements au cours du siècle passé entraînant la fin du "système marseillais"<sup>3</sup>. Ce système était basé sur une forte intégration entre commerce portuaire et industrie, rendue nécessaire par le "relatif isolement" géographique de Marseille "tant vis-à-vis des zones d'approvisionnement en matière premières que des grands marchés de consommation"<sup>4</sup>. Cet isolement empêche Marseille et son port de n'opérer que dans le transit des marchandises vers son hinterland régional et national. Les marchandises importées doivent être traitées localement par l'industrie dont les produits sont ensuite réexpédiés par voie maritime. L'industrie des corps gras (huileries, savonneries) constitue un des piliers majeurs de ce système<sup>5</sup>. Cependant, il convient d'insister sur le fait qu'à l'origine, ce système économique est centré sur l'activité portuaire et négociante et que le développement de l'industrie n'est qu'une excroissance de l'activité négociante. Ce développement de l'industrie est également contraint par la concurrence que les grands ports européens qui, pour la plupart à l'époque, sont le débouché maritime de bassins industriels livrent à Marseille à partir de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. "Désormais, selon l'adage, c'est le bateau qui suit la marchandise et non l'inverse. Cette crise de localisation conduit l'économie marseillaise à repartir sur de nouvelles bases : l'industrie qui n'était qu'un complément de la fonction commerciale et d'entrepôt du port, devient la force d'attraction des marchandises vers les quais marseillais"<sup>6</sup>. Mais le cœur du système et de l'identité économiques marseillais demeure le négoce et la spéculation sur les matières premières. Au tournant du siècle, l'horizon des élites économiques marseillaises n'est pas la construction d'un appareil industriel de pointe et son intégration dans un espace économique français en voie d'intégration, mais celui de l'augmentation des trafics et des profits retirés de la spéculation sur les matières premières. Dès lors, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Marseille "apparaît comme un territoire dont les logiques économiques sont en décalage avec celles de l'espace économique national"<sup>7</sup>. A Marseille, on est négociant, libre-échangiste et en contact avec les marchés extra-coloniaux quand, à Paris, on prône le protectionnisme afin de consolider l'appareil

---

<sup>3</sup> . Pierrein, L., *Marseille et la région marseillaise*, Marseille, Association pour l'animation de la Métropole provençale, 1965.

<sup>4</sup> . Donzel, A., *Marseille. L'expérience de la cité*, Paris, Anthropos/Economica, 1998, p. 59.

<sup>5</sup> . "Jusqu'à la Première Guerre Mondiale, Marseille est le centre du marché mondial des oléagineux. C'est à la Bourse de Marseille que se fixent les cours des matières premières et que se traitent les grandes affaires", *ibid.*, p. 65.

<sup>6</sup> . Zalio, P.-P., *Grandes familles de Marseille au XX<sup>e</sup> siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, 1999, p. 27.



industriel national et de faciliter l'intégration des colonies dans l'économie nationale. L'originalité de l'identité économique marseillaise réside aussi dans le caractère peu capitaliste de l'industrie locale, le faible investissement dans les nouvelles technologies<sup>8</sup> et une concurrence par les prix rendue possible non seulement par la maîtrise des marchés des matières premières mais également par la présence d'une main d'œuvre bon marché que les flux migratoires successifs fournissent continûment à Marseille.

Le système productif marseillais résiste dès lors assez mal aux conditions économiques qu'impose le XX<sup>e</sup> siècle. Déjà, les protectionnismes contraignent les négociants marseillais à se replier sur des matières premières coloniales plus chères. Dans l'entre-deux-guerres, les industries européennes du savon et des corps gras se concentrent alors que l'industrie marseillaise demeure extrêmement fragmentée et reste une annexe du négoce portuaire. En 1945, la non-réouverture de la Bourse des matières premières compromet définitivement un fonctionnement économique basé sur le contrôle et la spéculation sur les matières premières. Le monde de production<sup>9</sup> marseillais qui articulaient port, négoce et industrie semble vivre ses derniers moments. Ce fonctionnement de district fait de solides complémentarités productives, du lien organique entre le port et les activités de valorisation, d'activités de commandement localisées à Marseille, de fonctionnements communautaires autour de hiérarchies sociales et des modes de régulation spécifiques, d'une logique de reproduction endogène, de valeurs partagées et d'une volonté commune de préserver l'intégrité de ce système local<sup>10</sup>, va progressivement s'éteindre dans l'après-guerre.

"Le bel agencement industrialo-portuaire s'est effondré au cours des décennies 1950 et 1960. Et, en 25 ans, il n'en restera bientôt plus rien"<sup>11</sup>. L'inadaptation de l'industrie

---

<sup>7</sup> . *Ibid.*, p. 31.

<sup>8</sup> . On privilégie la fabrication de "produits génériques en vrac destinés aux marchés ruraux et coloniaux" (*Ibid.*, p. 32) de préférence aux produits finis à destinations des marchés d'Europe du Nord. P.-P. Zalio évoque les réticences de la classe patronale marseillaise à l'égard de la logique industrielle fordiste, de l'effort capitaliste et technologique qu'elle implique et surtout des pressions à l'augmentation des salaires qu'elle risque d'engendrer. "Le patronat local n'est guère favorable à la constitution d'une classe ouvrière qualifiée, l'industrie marseillaise se suffisant d'un recours à une population ouvrière d'origine immigrée (Italiens, Kabyles) au travail peu qualifié et mal rémunéré. Les salaires ouvriers marseillais, qui sont au dessus de la moyenne nationale au cours du premier XIX<sup>e</sup> siècle, ne cesse de baisser en valeur relative de 1840 à 1900" (*ibid.*, p. 52). L'hostilité des patrons marseillais à la délocalisation de l'industrie automobile pendant la guerre 1914-1918 est directement liée à cette réticence de voir les règles de l'industrie fordiste s'imposer à Marseille.

<sup>9</sup> . Nous reprenons ici, à la suite de Zalio, le concept de "monde de production" développé par R. Salais et M. Storper in *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1993. Ce concept vise à redonner une épaisseur sociologique, historique et territoriale à l'action économique en mettant l'accent sur les types de relations entre acteurs, les arrangements institutionnels et les conventions qui fondent la spécificité de sous-systèmes capitalistes nationaux et régionaux et qui les spécialisent dans certains types de production, modes d'action collective et de régulation et leur confèrent une identité propre.

<sup>10</sup> . Morel, B., *Marseille. Naissance d'une métropole*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 31 et s.

<sup>11</sup> . *Ibid.*, p. 69.

marseillaise à l'époque fordiste l'enfonce dans une crise durable due à l'absence de concentration et d'innovation technologique. Entre 1958 et 1970, une grande partie des entreprises des secteurs des corps gras, du sucre, de la meunerie et de la réparation navale ferme ou est absorbée par des grands groupes nationaux et internationaux<sup>12</sup>. Le capital marseillais se voit peu à peu retirer son pouvoir sur l'activité locale. Les effets sur le territoire sont terribles puisque outre les emplois directs qui sont détruits, c'est tout un système intégré de services aux entreprises qui se trouve privé de débouchés.

Le port, lui, voit sa zone de rayonnement se réduire et ses liens avec le tissu industriel local se distendre. Déjà, dans le premier XX<sup>e</sup> siècle, le port était devenu un port colonial. Après la seconde guerre mondiale, il devient un port dont le trafic est essentiellement concentré sur l'Afrique du Nord, du fait notamment de la guerre d'Algérie. De plus, avec le développement du trafic pétrolier sur l'Etang de Berre<sup>13</sup>, la part du pétrole dans le trafic du port de Marseille croît rapidement. Les bassins ouest gagnent en importance au détriment des bassins est sis sur le territoire marseillais (cf. figure M4). Le maintien des trafics par les hydrocarbures entretient l'illusion d'un port moteur du développement économique local<sup>14</sup>. En réalité, le développement des trafics autour de l'Etang de Berre –avec les hydrocarbures puis avec la sidérurgie et la chimie- se fait à l'instigation de l'Etat et des grands groupes nationaux et internationaux et n'a rien à voir avec la logique industrialo-portuaire qui primait jusque là à Marseille. Pour l'essentiel, le port de Marseille est devenu un port d'éclatement des trafics pétroliers intégré dans un schéma d'organisation de la production à l'échelle nationale mais coupé fonctionnellement –puis institutionnellement avec la création du statut de Port Autonome en 1965- du système socio-économique local.

---

<sup>12</sup> . En 1968, les raffineries de Saint-Louis sont absorbées au sein de la Générale Sucrière. Dans le domaine des corps gras, Unipol, issu du regroupement des entreprises des plus grandes familles d'huiliers échappe en 1971 aux Marseillais puis se fond au sein du groupe Lesieur. Dans le secteur de la meunerie et des pâtes alimentaires, le groupe Cohen-Skalli rachète les Grands Moulins Maurel, Rivoire-et-Carret puis Lustucru, BSN rachète de son côté Panzani et Milliat Frères. Enfin, dans le secteur de la réparation navale, Terrin disparaît en 1978 entraînant le licenciement de 5000 travailleurs. Entre 1962 et 1990, on passe de 104 000 à 54 000 emplois industriels. "En 1974, la commune de Marseille comptait 203 établissements industriels de plus de 50 salariés ; 10 ans plus tard, en 1984, elle n'en comptait plus que 119 et en 1994, 64", in Donzel, A., *Marseille, op. cit.*, p. 73.

<sup>13</sup> . Le développement du complexe pétrolier autour de l'Etang de Berre commence en 1931 avec l'installation de Shell à Berre, suivent BP à Martigues en 1933, la Compagnie française de raffinage à la Mède en 1934 et Esso à Fos en 1965. En 1963, la mise en service du pipe-line sud-européen desservant les raffineries du Nord-Est de la France, de Suisse et d'Allemagne renforce la vocation pétrolière du port de Marseille. Aujourd'hui, c'est environ 45% des entrées de pétrole brut en France qui transitent par Marseille, cf. Donzel, A., *Marseille, op. cit.*, p. 70.

<sup>14</sup> . Bernard Morel parle de véritable illusion à propos des espoirs d'une reconversion du port et de l'économie de Marseille autour des hydrocarbures, illusion entretenue par l'explosion des trafics pétroliers qui masquent l'indigence des autres trafics : le trafic total, tous bassins confondus, passe de 9,4 millions de tonnes en 1938 à 18,4 millions de tonnes en 1954. Dans le même intervalle, le trafic des hydrocarbures passe de 2,2 millions de tonnes à 13 millions de tonnes et le trafic hors hydrocarbures de 7,2 à 5,2 millions de tonnes ! Dès 1960, les

L'aménagement du pourtour de l'Etang de Berre est le signe d'une prise en mains progressive du développement de la région marseillaise par l'Etat, mais les investissements publics et privés privilégient des pôles périphériques (Aix-en-Provence, Aubagne, Vitrolles, etc.) au détriment de Marseille. Avec l'ouverture du port de Fos en 1969, le pourtour de l'Etang de Berre confirme son statut de principal pôle d'attraction des investissements industriels dans la région marseillaise. Le pôle aéronautique, présent à Marignane depuis les années 1930, fait l'objet à partir des années 1960 d'une forte politique de soutien de l'Etat. Un réseau dense de sous-traitance se constitue autour de ce qui est devenu aujourd'hui Eurocopter<sup>15</sup>. En 1959, l'Etat amorce le développement d'un nouveau pôle économique avec la création d'un site du Commissariat à l'Energie Atomique à Cadarache, à 40 km au nord-est d'Aix-en-Provence. Cette implantation suscite à la fois le développement d'activités technologiques et scientifiques –avec notamment le développement ultérieur de la zone d'activités de Rousset- mais tend également à polariser la résidence des classes moyennes supérieures autour d'Aix-en-Provence<sup>16</sup>. La vocation technopolitaine d'Aix est confortée par l'installation au début des années 1970 dans le quartier des Milles du Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE) qui détient à l'époque le plus puissant ordinateur de France et attire rapidement d'autres d'activités technologiques de pointe. Ces différentes décisions vont créer un appel d'air pour les activités et la résidence en dehors de Marseille et contribuer à vider la ville-centre de sa substance économique et démographique au profit de son pourtour métropolitain<sup>17</sup>.

Ainsi, l'effondrement du système productif marseillais, consommé dès 1975, s'accompagne-t-il d'un phénomène de soustraction à la ville-centre de ses fonctions métropolitaines. Marseille subit un phénomène -orchestré par l'Etat- de déconnexion d'avec un arrière-pays de plus en plus prospère. C'est, on va le voir, le centre-ville de Marseille qui subit les effets urbanistiques et sociaux de ce décentrement de la ville par rapport à sa périphérie.

---

hydrocarbures représentent 70% des importations et 60% des exportations (cf. Morel, B., *Marseille. Naissance d'une métropole*, *ibid.*, p. 70).

<sup>15</sup> . Aujourd'hui, avec plus de 6000 emplois, le pôle aéronautique marignanais constitué autour d'Eurocopter est le premier exportateur mondial d'hélicoptères avec 30% du marché.

<sup>16</sup> . Dans les années 1970, au plus fort de son activité, le CEA emploie quelques 6000 salariés.

<sup>17</sup> . C'est la thèse que soutient César Centi in *Le laboratoire marseillais. Chemins d'intégration métropolitaine et segmentation sociale*, Paris, L'Harmattan, 1996. D'autres événements vont accélérer ce processus. La zone commerciale de Plan-de-Campagne entre Aix et Marseille ouverte en 1966 va rapidement devenir une des plus grandes zones de chalandise du département et va contribuer, elle aussi, à transformer la distribution spatiale et de l'emploi, des services et de la résidence au détriment de Marseille. Dans les années 1980, l'intégration d'Aubagne dans la zone d'entreprises partiellement défiscalisée de La Ciotat crée un effet d'aubaine qui favorise l'implantation d'activités dans les périphérie est de Marseille.

### 1.1.2 La question urbaine : le problème du centre-ville

Il convient néanmoins de préciser que le problème du centre-ville de Marseille et, notamment, le "problème" de son mode d'occupation sociale remonte au XVII<sup>e</sup> siècle. Euroméditerranée et ses vicissitudes prennent aussi sens par rapport à cette controverse inscrite dans l'histoire de la ville. L'année 1666 marque le début d'un processus d'éclatement du centre-ville. Cette année là, après l'épisode de la Fronde, Louis XIV et Colbert décident l'installation à Marseille, sur la rive sud du Vieux Port, de l'Arsenal des Galères et la construction de nouveaux quartiers sur la bordure sud de l'agglomération d'alors (cf figure M1). Plus aérés, ces quartiers d'extension deviennent peu à peu les quartiers résidentiels de la noblesse et de la bourgeoisie marseillaise<sup>18</sup>. La vieille Ville perchée sur les collines sur lesquelles s'adosent l'actuel Hôtel de Ville, demeure le centre administratif, mais "les formes de centralité se déplacent au-delà du port, vers l'intérieur, de part et d'autre de la Canebière, et s'inscrivent alors dans la dichotomie entre la vieille ville en cours de prolétarisation et la nouvelle dessinée à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle mais surtout au XVIII<sup>e</sup> siècle, à l'abri de nouveaux remparts. De part et d'autre de la Canebière, naît de cet agrandissement, un contraste Nord-Sud inversé. Au Sud, dans un paysage régulier en damier, les belles résidences, puis le commerce de luxe et les lieux de rencontre d'une société choisie. Au Nord, une autre centralité, populaire celle-là"<sup>19</sup>. Cette bipolarisation de la ville est demeurée jusqu'à nos jours et imprègne encore fortement les pratiques des Marseillais pour lesquels la Canebière constitue une véritable frontière entre les quartiers Nord populaires et les quartiers Sud, plus bourgeois. Aujourd'hui, cette coupure sociale tend de plus en plus à se doubler d'une coupure ethnique<sup>20</sup>.

L'industrialisation et la croissance du complexe industrialo-portuaire amplifient ce phénomène de bipolarisation. Quand, dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, se pose la question de l'extension du port au-delà de ce qu'on appelle aujourd'hui le Vieux Port, un conflit oppose les élites locales, désireuses d'étendre le port vers le sud, vers l'anse des Catalans puis vers les actuelles plages du Prado aux intérêts extérieurs à la ville (les banquiers Pereire et Rothschild appuyant l'industriel Talabot et le financier Mirès) soucieux d'un meilleur raccordement des nouveaux espaces portuaires au réseau ferré et donc favorables à

---

<sup>18</sup> . Jollivet, A., Péraldi, M., *Marseille*, Paris, Institut Français d'Architecture, 1991, p. 4.

<sup>19</sup> . Roncayolo, M., "Marseille: projet portuaire ou projet maritime ?", in "Le port et la ville", supplément à *Plan Construction et Architecture Actualités*, n°48, juin 1994, p. 1.

<sup>20</sup> . Lors de élections municipales de 1983, une liste baptisée "Marseille-Sécurité" et conduite par un transfuge du RPR, Bernard Manovelli, axe sa campagne autour du slogan "Ils ont passé la Canebière !", exploitant ainsi l'image de cordon sanitaire associée à la célèbre artère.

une construction du port vers le Nord. Ces derniers l'emportent et les nouveaux bassins portuaires de la Joliette sont achevés en 1853 (cf. figure M2). Mais cette victoire des "Parisiens" sera suivie de bien des défaites. En effet, par la suite, tous les projets portés par les intérêts financiers "allogènes" et consistant à développer la ville au Nord se heurteront à l'inertie, sinon à l'opposition des élites locales. Ainsi, le financier Mirès, s'inspirant du travail d'Hausmann à Paris et s'appuyant sur la puissance financière et politique des frères Pereire, échouera-t-il dans sa tentative de réorganiser la ville autour des nouveaux ports. Son projet initial vise à détruire la vieille ville et à faire de la zone située entre le Vieux Port et le bassin de la Joliette un "quartier de larges avenues organisées en étoile sur le modèle haussmannien"<sup>21</sup>. Du projet Mirès, ne seront finalement réalisés que l'actuelle rue de la République et la rue Colbert. Ces deux rues, garnies d'immeubles cossus ne parviendront jamais à attirer la population bourgeoise que le promoteur voulait y attirer. L'échec du projet conduira Mirès à la faillite<sup>22</sup>. Depuis lors, la problématique de la suture des deux espaces de centralité qui constituent le cœur de la ville n'a pas cessé d'occuper la mémoire et l'agenda locaux<sup>23</sup>. Marcel Roncayolo évoque la capacité de la société locale de faire fonctionner une véritable "mécanique de l'échec" face aux projets importés par des intérêts et des acteurs extérieurs à la ville. "Les goûts de la société urbaine l'emportent à Marseille sur les conceptions des urbanistes et des architectes"<sup>24</sup>.

Dans l'histoire des politiques urbaines marseillaises, le vieux centre apparaît très tôt comme un obstacle au bon fonctionnement de la ville et le réceptacle de tous les problèmes sociaux, mais jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ni la Chambre de Commerce qui a pourtant la haute main sur les questions d'aménagement, ni la Ville de Marseille, par manque de moyens, ne semblent capables de proposer une stratégie claire pour les quartiers centraux. Faute de projet, on détruit. De 1912 à 1929, les îlots situés derrière la Bourse sont démolis et resteront à l'état de terrains vagues jusqu'aux dans les années 1970. En 1943, les Allemands décident de raser ce qu'ils désignent comme le "chancre de l'Europe", autrement dit les quartiers mal famés derrière l'hôtel de ville. Les efforts de la reconstruction

---

<sup>21</sup> . Jollivet A., Peraldi M., *op. cit.*, p.4.

<sup>22</sup> . Fournier, P., Mazzella, S., "L'haussmannisation de la rue de la République à Marseille : l'échec d'une spéculation foncière ?", in Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001, cf. également sur le poids de l'échec des projets de la "trame Mirès" et de la cathédrale de la Major dans la mémoire collective marseillaise, Peraldi, M., *Paysage, ville et mémoire : Marseille*, Marseille, CERFISE, 1988.

<sup>23</sup> . Mazzella, S., Zalio, P.-P., Morel, B., *Cinquante ans de recherche urbaine à Marseille. Bilan bibliographique (1945-1995)*, Paris, Plan Urbain, 1995.

<sup>24</sup> . Roncayolo, M., *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, Editions de l'EHESS, 1996, p. 450.

portent surtout sur les quartiers du Vieux Port et n'apportent pas de solution au problème de la suture entre la partie sud et nord du centre. Un phénomène de "décantation sociale"<sup>25</sup>, d'homogénéisation sociale "par le bas" avec le départ des classes moyennes continue de marginaliser la partie Nord du centre tout au long de l'après-guerre.

Le projet d'aménagement, dans les années 1970, d'un centre directionnel sur les terrains inoccupés de la Bourse est une synthèse des avatars de la reconquête urbaine à Marseille : un pouvoir municipal relayant la volonté de la bourgeoisie locale de transformer l'occupation du centre mais dont les efforts concrets sont peu relayés par cette bourgeoisie ; une stigmatisation des populations modestes et souvent d'origine immigrée<sup>26</sup> présentes sur le périmètre ; une certaine dépendance vis-à-vis d'une intervention de l'Etat que l'on réclame mais que l'on redoute également.

Lors de la campagne pour les élections municipales de 1965, Gaston Defferre annonce son intention de lancer un projet pour l'aménagement du quartier de "derrière la Bourse" (cf figure M5). Seulement, à l'été 1967, le chantier de construction d'un complexe comprenant des services administratifs, un grand magasin, des bureaux, quelques logements et un parking souterrain est stoppé par la découverte d'importants vestiges archéologiques. Le résultat des fouilles, qui durent jusque 1970, entraîne une redéfinition complète du projet. Un nouveau projet approuvé fin 1970 réserve un espace d'un hectare à l'exhibition des vestiges et ajoute au programme une tour de 26 étages.

Sur ces entrefaites intervient le projet de Zone Industrialo-portuaire sur le golfe de Fos<sup>27</sup>. Le projet de construction d'un complexe sidérurgique sur l'eau à Fos est au départ imaginé par les milieux d'affaires locaux qui entendent ainsi compenser les effets de la crise des industries traditionnelles marseillaises. Mais bien vite, le projet leur échappe au profit des élites modernisatrices de l'Etat gaullien -et notamment de la DATAR fraîchement créée- et des dirigeants de Sollac. Le 2 janvier 1964 la DATAR crée le "Groupe central pour l'aménagement et l'équipement de la région du golfe de Fos"<sup>28</sup>. Par ailleurs, la loi de 1965 créant le statut de "Port autonome" enlève aux Chambres de commerce leur mainmise sur la

---

<sup>25</sup> . Roncayolo, M, *Les grammaires d'une ville, op. cit*, 1996, p. 396.

<sup>26</sup> . Les quartiers centraux sont les premiers réceptacles des vagues successives d'immigration : Italiens et Corses, puis aujourd'hui Maghrébins et Africains.

<sup>27</sup> . Dès 1951, Edouard Rastoin, alors président de la Chambre de commerce de Marseille évoque la possibilité d'y accueillir un complexe sidérurgique. En juillet 1952, est mis en service le premier môle du complexe pétrolier de Lavéra sur l'Etang de Berre. Cf. "Fos an X. Les origines du complexe de Marseille-Fos", *Cahiers de documentation de la C.C.I.*, Marseille, n° 3, 1974. Voir aussi l'article "Fos ou l'histoire d'une grande opération de géopolitique industrielle", in Lacoste Y. (dir.), *Géopolitique des régions françaises*, Tome III, "La France du Sud-Est", Paris, Fayard, 1986, p. 911-943.

<sup>28</sup> . Sur ce point, cf. Padioleau, J.-G., *Quand la France s'enferme*, Paris, PUF, 1981.

gestion portuaire. En février 1967, le Port Autonome de Marseille (donc l'Etat) est désigné comme maître d'œuvre de la Zone industrielle et portuaire (Z.I.P.) de Fos. La décision officielle de lancer la construction est finalement prise en 1969<sup>29</sup>. Tenues à l'écart du projet, la municipalité et les élites marseillaises vont cependant tenter d'en canaliser certains fruits. Gaston Defferre entend faire bénéficier Marseille des mannes de Fos<sup>30</sup>. On parle alors de la création possible de 160 000 nouveaux emplois en douze ans (1973-1985) autour du complexe. Le projet de centre directionnel sur les terrains de la Bourse prend alors une toute autre dimension. Sa superficie passe à 35 hectares et le programme est complété par une tour, le World Trade Center, de 30 étages à la Porte d'Aix au débouché de l'autoroute Nord et un hôtel 4 étoiles de 200 chambres. Mais Fos n'a pas les retombées escomptées en termes d'emplois de services à Marseille et les dimensions du projet sont largement revues à la baisse<sup>31</sup>. Ce n'est qu'au prix de la construction de l'Hôtel de Région à la Porte d'Aix que G. Defferre parvient très tardivement à boucler le projet.

Le semi-échec du projet de centre directionnel pose un nouveau jalon dans l'histoire des projets de reconquête du centre-ville et des rapports entre les élites locales et l'Etat. Il semble s'inscrire dans la "mécanique de l'échec" qu'évoque M. Roncayolo à propos des déboires des projets successifs de reconquête. Ce passif est important pour comprendre le rapport que la société marseillaise et ses élites entretiennent avec cette partie de la ville et pour comprendre la manière dont cette société accueille les initiatives de l'Etat. On verra qu'Euroméditerranée est largement tributaire de ce passif.

### 1.1.3 Le compromis defferriste : une gestion de crise

Face à une double crise, économique et urbaine, la gestion de Gaston Defferre, qui conquiert la mairie en 1953, est une gestion de crise. Elle permet de gérer les effets de l'appauvrissement de la base économique de la ville à travers, notamment, la gestion clientéliste de l'emploi public et du logement. Elle permet également, par une politique

---

<sup>29</sup> . Le retard s'explique selon Y. Lacoste par l'âpreté de la négociation entre l'Etat et Sollac sur les subventions publiques dont bénéficiera le projet. Finalement, Sollac obtient une subvention publique de 2,65 milliards de francs pour son implantation à Fos, *art. cit.*, p. 922.

<sup>30</sup> . Quand la construction d'une ville nouvelle d'un million d'habitants au milieu d'un triangle Fos-Martigues-Istres est envisagé, G. Defferre monte fortement au créneau et obtient le retrait du projet. "Si nous ne parvenons pas en bousculant nos habitudes à mettre en place des structures d'accueil pour doter Marseille d'un pouvoir décisionnel, écrit-il alors, nous verrons Fos s'éloigner de nous. Nous verrons naître quelque part entre Vitrolles et Martigues la ville nouvelle directionnelle [...]. Le centre doit, en effet être l'une des expressions principales de la fonction de grande métropole [...]. Marseille doit attirer en son centre les services nés à Fos", in "Vingt-six siècles de continuité marseillaise", *Cahier de documentation de la CCIM*, n° spécial "Un centre pour Marseille-Métropole", 1973, cité par Donzel, A., *op. cit.*, p.156.

ambitieuse du logement et des infrastructures, à la bourgeoisie locale d'opérer une reconversion dans la rente immobilière. Mais cette gestion de crise qui se prolonge jusqu'à la mort de Gaston Defferre en 1986 empêche l'émergence d'un projet global de reconversion de l'économie marseillaise.

Cette gestion de crise, G. Defferre l'organise à la tête d'une coalition réunissant les socialistes et le centre-droit. Le parcours politique de Gaston Defferre, comme celui de François Mitterrand, est marqué par la volonté constante de contrer l'influence des communistes au sein des couches populaires et moyennes et le seul moyen<sup>32</sup>, selon lui, d'y parvenir est de refuser l'alliance avec le PC et d'accéder au pouvoir afin de faire preuve de la capacité des socialistes à gérer efficacement la ville et à répondre aux besoins des Marseillais<sup>33</sup>. Dès son élection, en 1953, G. Defferre fait donc alliance avec les centristes (radicaux, MRP et chrétiens sociaux) et la droite libérale (CNI) au conseil municipal. Des listes communes socialo-centristes sont même constituées pour les élections municipales de 1965 et 1971. Cette alliance électorale se double d'un partage des tâches dans la gestion des affaires municipales. Les centristes s'y arrogent la "gestion des choses", à savoir l'urbanisme, les infrastructures et la promotion privée. Les socialistes établissent leur empire sur la "gestion des hommes"<sup>34</sup>, le logement social, les équipements sociaux et l'action sociale. C'est notamment à travers la politique du logement que Defferre entend asseoir le pouvoir des socialistes à Marseille<sup>35</sup>.

L'alliance socialo-centriste assure une stabilité politique propice au redémarrage de l'activité de construction de logements<sup>36</sup>. Cependant, les efforts du public et du privé ne sont

---

<sup>31</sup> . Si l'hôtel est bien construit, les ambitions du World Trade Center marseillais sont réduites aux dimensions d'un immeuble beaucoup plus modeste.

<sup>32</sup> . Lors des élections municipales de décembre 1946, organisées pour mettre fin à la mise sous tutelle de la ville par l'Etat qui date de 1939, le PC remporte 47% des voix et la SFIO 15%. Un maire communiste, Jean Christofol est élu, avec le soutien discret des socialistes. En octobre 1947, de nouvelles élections municipales ont lieu dans un contexte national marqué par la sortie des communistes du gouvernement. Les socialistes emmenés par Gaston Defferre refusent de soutenir le maire communiste sortant et laisse un maire de droite, Carlini, s'installer à l'Hôtel de Ville. C'est le début du divorce entre Defferre et les communistes.

<sup>33</sup> . Nous reprenons ici l'analyse du "système defferre" proposée par Philippe Sanmarco et Bernard Morel, *in Marseille, l'endroit du décor*, Aix-en-Provence, Edisud, 1985, pp. 97 et s.

<sup>34</sup> . Là encore, l'expression est empruntée à Sanmarco, P. et Morel, B., *op. cit.*, p. 106.

<sup>35</sup> . La situation du logement est particulièrement critique à Marseille. Comme partout en France, l'entre-deux-guerres a été une période de très faible construction. Les destructions de la guerre ont touché 20% du parc de logement. La destruction du quartier de l'Hôtel de Ville a occasionné l'expulsion de 40 000 personnes. Les logements surpeuplés et autres taudis sont donc le lot d'un nombre important de Marseillais. De plus, le secteur HBM puis HLM tarde à se structurer. La conjoncture politique n'y aide guère dans l'immédiat après-guerre, la coalition d'union de la gauche conduite par un maire communiste se montre incapable de lancer de manière décisive une politique de construction massive de logements.

<sup>36</sup> . L'arrivée des premiers rapatriés d'Afrique du Nord, le décollage économique et démographique qui interviennent autour de 1958 contribue à accélérer le rythme de construction. Cependant, il faut bien noter que, tout au long des années 1950 et 1960, la part de la construction publique dans cette reprise est faible par rapport



pas coordonnés dans le cadre d'une grande politique d'aménagement urbain. En réalité, on a bien affaire à une urbanisation duale qui contribue notamment à amplifier la coupure Nord-Sud. La politique des équipements et des logements libres gérée par le centre-droit concentre ses efforts sur le Sud de Marseille. La politique des logements sociaux menée par les socialistes privilégie, à l'inverse, la construction au Nord. Au-delà de la politique du logement, le contrôle de l'emploi public - la régie des transports, les SEM, les structures hospitalières et les organismes socioculturels<sup>37</sup>- et les relais dans certaines entreprises du port permettent également aux socialistes de s'attacher la fidélité de l'électorat populaire<sup>38</sup>. La capacité de donner des réponses rapides aux problèmes matériels des administrés au moyen de la maîtrise d'un "stock" d'emplois publics ou para-publics est la base du pouvoir des socialistes à Marseille<sup>39</sup>. Cette gestion clientéliste bénéficie en outre du relais du syndicat Force Ouvrière, majoritaire parmi les employés de la mairie et de ses organismes satellites. Le partage des tâches au sein de la coalition Defferre participe au renforcement de la coupure Nord-Sud. Les socialistes renforcent leurs bases électorales populaires en construisant de l'habitat social au Nord ; les centristes laissent la spéculation privée faire exploser les prix du foncier et générer une homogénéisation sociale des quartiers Sud et renforcent ce faisant leur propre réservoir électoral. Les intérêts sociaux que représentent le centre-droit, ceux de la moyenne bourgeoisie et des milieux d'affaires locaux, trouvent dans le programme "équiper et loger" des municipalités Defferre un moyen de renouveler une assise économique fragilisée par la crise de l'industrie traditionnelle marseillaise. Ils trouvent dans les personnalités politiques de centre-droit tels que Jean-Claude Gaudin, longtemps chargé de l'urbanisme au

---

à l'initiative privée : 15% entre 1954 et 1961, 22% entre 1962 et 1967, elle n'augmente sa part de manière significative qu'autour des années 1970 (41% entre 1968 et 1974) pour ensuite s'effondrer après 1975.

<sup>37</sup> . Ph. Sanmarco et B. Morel ont évalué à 50 000 le nombre d'emplois contrôlés par la mairie autour de 1964, *op. cit.*, p. 107.

<sup>38</sup> . Charles-Emile Loo, proche de Gaston Defferre, devient en 1953 président de la coopérative d'acconage qui embauche les dockers. J. Viard insiste sur le caractère stratégique du contrôle de l'économie portuaire pour stabiliser le pouvoir des socialistes sur la ville. Tenir le port permet à Defferre et ses alliés d' "accéder à tous les réseaux qui là se croisent et irriguent l'ensemble de la ville. Réseau des emplois et des sociétés de transports, notamment les taxis, réseau des entreprises dont l'activité est liée au port, réseaux illégaux qui y transitent, réseau des hommes qui débarquent et qui cherchent logement, papiers, travail, femme..., réseaux financiers enfin. Tenir le port est indispensable pour tenir les hommes par une structuration horizontale de cette société mobile, par les communautés, les clans, les familles, les trajets individuels", *in Marseille, une ville impossible*, Paris, Payot, 1995, p. 237.

<sup>39</sup> . Outre le contrôle de la distribution des emplois publics et des HLM, certains auteurs ont discerné un troisième ressort du clientélisme defferriste : la passation des marchés : "La passation des marchés met le PS en relation avec les milieux négociants de la cité, il en retire souvent une part de son assise financière. Emile Loo, le trésorier du PS, adjoint au maire puis député, est attaché à ce type de contacts. Si [...] l'urbanisme est délégué à la bourgeoisie marseillaise, la voirie et tous les problèmes qui s'y rattachent reste la chasse gardée du PS", *in* Bleitrach, D., Lojkine, J., Oary, E., Delacroix, R., Mahieu, C., *Classe ouvrière et sociale démocratie : Lille et Marseille*, Paris, Editions sociales, 1981, p. 130.

sein du conseil municipal avant devenir maire en 1995<sup>40</sup>, des relais efficaces à leurs intérêts. En termes quantitatifs, les résultats de cette politique sont considérables. Des travaux considérables sont entrepris dans le domaine de l'assainissement, domaine dans lequel la ville avait pris un certain retard ; outre la construction des autoroutes Nord et Est, la ville est dotée à cette époque d'un réseau d'autoponts, de roclades, de tunnels et de corniches. Cette priorité "infrastructurelle", alimentée et justifiée par une croissance démographique exceptionnelle, engendre une véritable reconversion du tissu économique marseillais : "entre 1954 et 1968, le taux d'industrialisation passe de 39 à 36% et le BTP devient le premier secteur économique de la ville"<sup>41</sup>. Ainsi à la faveur de la mise en place du compromis defferiste, "la bourgeoisie locale, qui perd le contrôle des activités industrielles, se tourne vers la rente immobilière"<sup>42</sup>.

Dans les années 1970, le compromis defferiste est abandonné à la demande des instances nationales du nouveau parti socialiste mais également aux divergences qui traversent l'attelage politique du compromis defferiste. Les socialistes alliés à quelques personnalités issues des Groupes d'Action Municipaux remportent seuls la majorité municipale aux élections de 1977 sans l'appoint des sièges centristes ni des sièges communistes<sup>43</sup>. Si l'éclatante victoire de 1977 laisse les mains libres aux socialistes, elle les laisse aussi seuls pour assumer les conséquences d'une crise économique et démographique qui s'aggrave à partir de 1975. A partir de cette date, Marseille commence à perdre ses habitants ; entre 1975 et 1982, la ville en perd 33 324. La crise, démographique, est aussi économique : la désindustrialisation de l'économie et du territoire marseillais n'a été que très partiellement compensée par la croissance du BTP et du secteur tertiaire. La croissance de ce dernier est essentiellement due à l'augmentation de la part des emplois de service de bas niveau. Le recensement de 1982 montre que la part des emplois qualifiés est faible puisque les cadres supérieurs ne représentent que 9% de la population active contre 34% aux employés.

---

<sup>40</sup> . Professeur d'histoire dans l'enseignement privé, fils de maçon, Jean-Claude Gaudin accède dès 1965, à l'âge de 25 ans, au conseil municipal puis devient adjoint à l'urbanisme des municipalités Defferre. En 1974, il devient responsable des Républicains Indépendants des Bouches-du-Rhône avant de raver à Charles-Emile Loo son fauteuil de député de la 2<sup>e</sup> circonscription de Marseille en 1978 après être sorti de la majorité Defferre en 1977. En 1986, il remplace Michel Pezet à la tête du Conseil Régional PACA. En 1989, il est élu sénateur des Bouches-du-Rhône. Après son élection à la mairie de Marseille le 25 juin 1995, il devient ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration du second gouvernement Juppé.

<sup>41</sup> . *Ibid.*, p. 16.

<sup>42</sup> . Mazzella, S., Zalio, P.-P., Morel, B., *Cinquante ans de recherche urbaine à Marseille. Bilan bibliographique (1945-1995)*, Paris, Plan Urbain, 1995, p. 31. Voir sur cette question du compromis entre socialistes et bourgeoisie locale les travaux de Christian de Leusse, *Les grands acteurs fonciers et immobiliers en région PACA*, Thèse de doctorat, Aix-en-Provence, Institut d'Aménagement Régional, 1981.

<sup>43</sup> . Avec 39% des voix, la liste Defferre obtient 56 élus, avec 30%, le PC en obtient 7 et avec 22% la droite est évincée du conseil municipal.

Par ailleurs, le taux de chômage augmente à Marseille plus vite qu'ailleurs, il atteint 14,2% de la population active en 1982.

Le compromis defferriste a ainsi davantage accompagné la décomposition du système économique marseillais qu'il ne l'a traitée. Il a même accentué certains dysfonctionnements comme la polarisation de la structure territoriale entre un Sud dans lequel se sont concentrées les activités de services et la résidence des classes moyennes et un Nord, mal desservi et mal équipé, où sont concentrés les logements sociaux. Il a permis de gérer la rareté en instaurant un système clientéliste bipolaire mais pas de faire émerger un véritable projet de reconversion de l'économie marseillaise.

## **1.2 Crise et nouvelles opportunités politiques**

Il faut attendre l'implosion définitive du système defferriste en 1986 pour que les linéaments d'un projet global pour Marseille émerge. Là encore, l'Etat va avoir un rôle primordial. En reprenant à son compte certains projets locaux, en légitimant l'initiative de nouveaux acteurs politiques, il crée une structure d'opportunité politique nouvelle permettant de dépasser certains blocages propres au contexte socio-politique marseillais.

### **1.2.1 La crise du compromis defferriste et le "moment Vigouroux"**

Déjà, le mandat 1977-1983 de Defferre voit le démantèlement progressif des pratiques de gestion publique qui avaient prévalu dans le cadre de l'alliance socialo-centriste de 1953 à 1977. D'abord, l'approfondissement de la crise économique engendre une raréfaction des ressources tels que les logements sociaux qui alimentaient les mécanismes clientélistes. Ensuite, on assiste à un processus de recentralisation des décisions autour du maire et de la structure technocratique "parallèle" à l'administration municipale qu'il a mise en place afin de dédoubler une administration municipale qui s'avère de plus en plus difficile à mobiliser : l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM) en 1969, le Secrétariat Général à l'Expansion en 1971. Gaston Defferre s'appuie de plus en plus sur cette technostructure pour redonner un semblant d'unité à l'action municipale : la construction du métro, l'élaboration du POS, la gestion des dossiers de ZAC sont conduites dans le cadre de ces structures. Philippe Sanmarco, jeune énarque est nommé par Defferre secrétaire général de la Ville de Marseille. Il entre en conflit avec les grands "féodaux socialistes" comme Jean Masse ou Antoine Andrieux.

La rupture du compromis socialo-centriste, les remous au sein du PS local, l'incapacité à trouver des réponses à la crise économique fragilise peu à peu le pouvoir de Defferre. Lors

des élections municipales de 1983, Gaston Defferre ne se maintient à la Mairie qu'au prix d'une alliance avec les communistes et d'un découpage des secteurs électoraux réalisé dans la foulée de la Loi PLM alors que Defferre est Ministre de l'Intérieur et qui permet de sur-représenter les secteurs favorables à la gauche. Gaston Defferre l'emporte au second tour en ayant emporté moins de voix que Jean-Claude Gaudin<sup>44</sup>. L'affaiblissement de la position de Gaston Defferre au sein du PS local attise les appétits mais celui-ci refuse d'organiser sa succession et laisse se développer des rivalités entre barons socialistes et jeunes prétendants à sa succession. La période 1983-1986 est consacrée à la gestion des conflits opposant Michel Pezet à Philippe Sanmarco, ce dernier aux grands fœdaux socialistes (Jean Masse, Charles-Emile Loo, etc.), Michel Pezet à Gaston Defferre. Le 5 mai 1986, c'est après un affrontement très dur entre ces deux derniers lors d'une réunion consacrée à la désignation du nouveau premier secrétaire départemental de la fédération PS des Bouches-du-Rhône que Gaston Defferre succombe à une hémorragie cérébrale. Michel Pezet, tenu pour responsable de la mort du maire par les hommes forts du PS local, est écarté de la compétition pour la Mairie au profit de celui qu'Edmonde Charles-Roux, veuve de G. Defferre, appellera un "pape de transition", Robert Vigouroux. Ce dernier, neuro-chirurgien et adjoint discret de Defferre<sup>45</sup>, semble satisfaire les intérêts des socialistes marseillais qui veulent faire barrage à Pezet<sup>46</sup> en attendant qu'une figure forte et consensuelle se distingue et même la droite qui considère Pezet comme son adversaire le plus dangereux. Robert Vigouroux parvient malgré tout à s'affranchir de ce statut peu glorieux. Son style gestionnaire, son apolitisme revendiqué et sa volonté de rompre avec les pratiques clientélistes du defferrisme lui valent une popularité croissante qui le pousse à annoncer en janvier 1989 son intention de se présenter aux élections municipales alors que les instances nationales du PS ont désigné Michel Pezet comme candidat officiel. Il est alors exclu du parti.

Les élections municipales de 1989 et l'élection de R. Vigouroux marquent un tournant : celui de l'émergence de la question du positionnement international de Marseille dans le débat public et la volonté affichée par les trois principaux candidats de rompre avec le

---

<sup>44</sup> . La campagne électorale est marquée par un certain nombre d'événements troublants : un attentat dans la rue Dragon à Marseille est présenté par Defferre et le préfet de l'époque comme attentat antisémite ; des fraudes sont constatées par le Conseil d'Etat, etc. Voir sur ce point, les évocations, certes partiales, de l'actuel directeur de cabinet de Jean-Claude Gaudin, Claude Bertrand, *in Illusions et réalités de la vie politique à Marseille*, Paris, Payot, 1998, p. 91 et s.

<sup>45</sup> . Adhérent à la SFIO puis au PS depuis 1965, R. Vigouroux a eu pour seuls mandats et responsabilités d'être conseiller général et suppléant de Defferre aux législatives de 1978.

<sup>46</sup> . Alors président du conseil régional PACA, Michel Pezet dispose de soutiens forts au sein de la fédération PS des Bouches-du-Rhône, notamment parmi les nouvelles couches sociales souvent originaires du Nord qui peuplent les périphéries marseillaise, mais à Marseille, il est minoritaire.

système de gestion et de médiation defferriste<sup>47</sup>. En 1989, la situation économique de la ville, le retard qu'elle a pris par rapport à d'autres villes françaises dans un certain nombre de domaines comme le développement économique ou les politiques de reconquête urbaine amènent les candidats à se positionner en proposant aux Marseillais des programmes qui sont autant de solutions destinées à sortir la ville de sa crise. Le demi-mandat effectué par R. Vigouroux n'est pas étranger à cette évolution. Le maire commence à réorganiser la gestion municipale non plus selon une logique clientéliste de saupoudrage à courte vue mais autour de projets permettant de requalifier certaines zones de la ville et de positionner la ville dans la compétition territoriale<sup>48</sup>.

La campagne pour les élections municipales de 1989 voit s'affronter trois "projets de ville"<sup>49</sup>. Robert Vigouroux axe sa campagne autour de ses "50 dossiers pour Marseille". Parmi les projets présentés par Vigouroux, beaucoup sont des "coups partis", la construction du Zénith, le tunnel Prado-Carénage, le Plan Canebière, etc. Ce qui est peut-être le plus important de noter dans le cas du projet Vigouroux, c'est la volonté de faire accepter par les Marseillais un nouveau style de leadership municipal. A travers ses "50 dossiers", c'est la figure du maire entrepreneur<sup>50</sup> que Vigouroux veut imposer à la culture politique marseillaise en opposition à celle du maire-médiateur. Il entend inaugurer à Marseille une pratique de la gestion urbaine mettant au centre de ses préoccupations la création d'une image de ville<sup>51</sup>, fédératrice à l'intérieur<sup>52</sup> de ses murs et valorisable à l'extérieur. Ce point est important car il

---

<sup>47</sup> . Pour Jean Viard, "la mort du 'patron' est une rupture. Elle précipite les affrontements entre les hommes, mais aussi entre les visions de la ville, les réseaux, l'idée de la politique", in *Marseille, une ville impossible*, op. cit., p. 277.

<sup>48</sup> . C'est ce qu'indique Jean Viard : "*Vigouroux a cassé cette tradition marseillaise de faire de la politique avec les gens, ce qui est la définition du clientélisme. Dans sa gestion de la ville, il a procédé comme un médecin : il a pris la carte, il a dit, 'là je mets ça, là je mets ça'. En dehors d'Euroméditerranée, il a proposé plein d'autres projets. Vigouroux avait une vraie vision qui tranchait avec la tradition des projets marseillais qui jusque là étaient portés par une logique technique. Le projet des plages Gaston Defferre répondait à une logique technique : il s'agissait de réutiliser le sable récupéré avec la construction du métro. C'est ça l'origine des plages Gaston Defferre. Pezet et Sanmarco savait qu'une ville devait avoir un projet. Mais ils se sont entre-tués. Avec Vigouroux, ils avaient à peu de choses près les mêmes visions. Defferre, lui, s'était contenté de gérer l'arrivée des Pieds Noirs. Il n'avait pas de projet. Sa politique, c'était gérer les relations avec les communautés en faisant un saupoudrage de projets*", entretien avec Jean Viard, chercheur CNRS / CEVIPOF, Membre du Club de Marseille, club de réflexion de la CCI Marseille-Provence, le 10 décembre 1998.

<sup>49</sup> . Morel, B., "La planification urbaine par projets : le cas marseillais", in Motte, A. (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération*, Paris, Juris-Service, 1995.

<sup>50</sup> . Le Bart, C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992.

<sup>51</sup> . Dans un entretien, quand on lui demande quelles sont les plus grandes lacunes de Marseille, R. Vigouroux répond : "Ce n'est pas vraiment une lacune mais Marseille, notamment depuis l'entre-deux-guerres, souffre plus que n'importe quelle métropole d'Europe de clichés négatifs, pour ne pas dire stupides, très largement immérités", in "Interview de Robert P. Vigouroux", *Génie urbain*, avril 1994, p. 11.

<sup>52</sup> . Selon bon nombre de nos interlocuteurs, R. Vigouroux a véritablement été porté à la mairie par la société civile saisie d'un ras-le-bol des partis en général et des fonctionnements du PS en particulier. On retrouve dans l'équipe vigouriste des professionnels et des personnalités en rupture de ban par rapport à la gauche locale –René

permet de comprendre les conditions qui ont permis l'émergence du projet Euroméditerranée. Autour de Jean-Claude Gaudin, candidat UDF-RPR, un véritable comité d'expert est mis en place sous la direction de Jean-François Mattéi, qui élabore le projet "Euthymènes"<sup>53</sup>, programme de grandes opérations d'aménagement urbain propres à faire de Marseille une ville internationale et à y développer les fonctions tertiaires et touristiques. La reconquête d'une partie du domaine portuaire pour l'accueil d'activités de loisirs et de tertiaire supérieur y est notamment prévue. Michel Pezet, candidat PS, présente un projet axé sur le développement des hautes technologies qui doit permettre la requalification économique et sociale de la ville.

Dans une conjoncture politique nationale marquée par le rejet des partis et la stratégie "d'ouverture" de F. Mitterrand, la stratégie "dépolitisée" et managériale de R. Vigouroux est payante. Il réalise ce que Defferre n'avait jamais réussi : il remporte les huit secteurs électoraux de la ville<sup>54</sup>. La victoire confortable du maire sortant lui confère des ressources inestimables pour mettre en œuvre son programme. S'ouvre alors une période de relative stabilité politique qui permet à R. Vigouroux de réorganiser les modes d'action du gouvernement urbain, de lancer une réflexion sur l'avenir économique et social du centre-ville et notamment des quartiers faisant l'interface ville-port et d'imposer un nouveau style de gouvernement non plus axé sur la *gestion du fief* mais sur la *promotion du territoire*. Un méta-projet fait son apparition, sorte de dessein stratégique produit par la confrontation de la ville à son environnement, méta-projet que le maire ne semble pas véritablement en mesure, selon un de ses adjoints, de faire partager, faute de savoir-faire politique :

*"En 1989, Vigouroux a gagné la mairie avec ses '50 dossiers pour Marseille'. On lui reprochait de ne pas avoir de vision cohérente mais petit à petit, on a vu la*

---

Olmetta, Pierre Fiastre, Pierre Rastoin. Vigouroux a bien manifesté la volonté de mobiliser les réseaux de la société civile et de court-circuiter les partis mais, pour beaucoup, dans une perspective d'instrumentalisation trop visible pour ne pas décevoir bon nombre des membres de ces réseaux. *"On a trop cru que parce que la vague de ras-le-bol de la société civile avait porté Vigouroux à la mairie, cette alliance allait continuer. Vigouroux a effectivement voulu associer la société civile mais de manière mal structurée, selon le bon vouloir de la mairie. Il a continué en fait ce que Defferre faisait, à s'appuyer sur les Comités d'Intérêt de Quartier. Ces CIQ sont devenus de plus en plus le rassemblement des forces conservatrices. Il a eu d'autres actes symboliques forts, comme la création de Marseille Espérance [association qui réunit autour du maire les représentants des communautés religieuses et ethniques présentes à Marseille]. C'était une bonne idée mais il ne s'est pas rendu compte qu'il instrumentalisait trop. Les gens de Marseille Espérance n'ont pas vu l'instrumentalisation. Sur l'emploi, il a créé un Comité consultatif de l'emploi mais qui est resté une caisse de résonance des initiatives de la ville et qui n'a pas été assez libre. Vigouroux a bien été élu par la société civile mais il n'a pas su se doter d'un véritable système de concertation avec la population"*, entretien avec Daniel Carrière, responsable d'une mission sur logement, le social et l'emploi au sein de la Mission de Préfiguration de l'EPAEM, le 29 novembre 2001.

<sup>53</sup> . Euthymènes était un navigateur phocéén qui, deux siècles avant Jésus-Christ franchit le détroit de Gibraltar et atteignit l'embouchure du fleuve Sénégal.

<sup>54</sup> . Au premier tour, avec 41,96% des suffrages exprimés, R. Vigouroux devance en voix J.-C. Gaudin, 25,36%, M. Pezet, candidat PS-PC, 14,99% et le candidat du FN, 13,58%.

*cohérence de tous ses projets apparaît. Je suis convaincu que c'était LE grand maire de Marseille. Mais c'est un type à vomir sur le plan humain, un infirme de la communication. Mais brillant et ayant des visions stratégiques. [...] Vigouroux se foutait de ses poches électorales. Ce n'était pas un politicien. Il ne ménageait pas sa clientèle électorale. [...] La vision stratégique consistant à refaire l'unité de la ville à partir de son centre est bien celle de Vigouroux"<sup>55</sup>.*

Après avoir gagné les élections municipales en 1989, Robert Vigouroux entend faire fonctionner l'appareil municipal selon des principes managériaux et sortir du style marseillais de gestion municipale. Il n'entend plus agir comme médiateur entre les intérêts sectoriels composant la ville mais bien comme promoteur des intérêts marseillais à l'extérieur<sup>56</sup>. Cela passe pour lui par une rupture avec les pratiques anciennes faisant dépendre l'action de la municipalité des intérêts de l'économie rentière, de ceux de la communauté portuaire ou du personnel municipal. Se méfiant de l'inertie de l'administration municipale et de la classe politique locale qu'il considère comme les relais de l'immobilisme local, il met en place un système très original de gestion municipale. Il crée un cabinet d'environ 80 personnes autour de lui. Chaque délégation est contrôlée par un des membres de son cabinet.. Autour d'Alain Villaret, secrétaire général de la Ville qui devient rapidement l'homme-clé du dispositif, et de Pierre Bonneric, directeur de cabinet, de Pierre Rimattei, secrétaire général adjoint chargé des 50 dossiers et de Pierre Fiastre, adjoint à l'économie puis conseiller du maire, un noyau décisionnel central se met en place qui tend à marginaliser les élus.

R. Vigouroux fait du développement économique la priorité de son mandat<sup>57</sup>. L'équipe Vigouroux reprend à son compte l'idée de la construction d'un quartier d'affaires à la Joliette qui germe à l'époque à l'AGAM et à la CCI à la suite du rachat par la SARI de l'immeuble des Docks pour y aménager des bureaux (cf. figure M6). L'émergence du projet Euroméditerranée prend donc sens dans un contexte marqué par la fin du système des médiations defferristes et l'émergence d'un nouveau style de gestion municipale caractérisé, notamment, par la volonté de confronter la ville à son environnement.

---

<sup>55</sup> . Entretien avec un ancien adjoint de R. Vigouroux.

<sup>56</sup> . "*Vigouroux voulait se faire, à l'image de Maragal à Barcelone, le représentant de la Ville de Marseille et de son économie*", entretien avec Bruno Guillermin, directeur d'études, AGAM, le 15 octobre 1998.

<sup>57</sup> . Le mayorat de R.P. Vigouroux voit l'émergence d'un grand nombre de projets : un nouveau POS est approuvé en mai 1993 qui met l'accent sur la revitalisation économique de Marseille (de nouveaux espaces sont ouverts pour le développement économique ; une dizaine de zones de projets sont définies qui soumettent les projets privés à une concertation avec la Ville dans le cadre de ZAC ; les réserves pour la réalisation d'infrastructures sont revues à la baisse) ; le projet de la rocade L2 est relancé, des salles de spectacle et de congrès sont aménagées, etc. cf. "Dossier Marseille", in *Génie urbain*, avril 1994.

### 1.2.2 Les premières formulations d'un méta-projet

De manière générale, la fin de l'ère Defferre est propice à l'émergence de réflexions prospectives sur l'avenir économique de Marseille. Ces réflexions vont peu à peu converger pour désigner la partie Nord du centre-ville comme lieu stratégique à partir duquel un processus de requalification économique et urbaine pourrait être lancé. En 1984, la SARI, entreprise de promotion immobilière<sup>58</sup>, acquiert le bâtiment des Docks, ancien siège de la Compagnie des Docks et Entrepôts de Marseille et y aménage des bureaux commercialisés à partir de 1988. A la suite de cette initiative, plusieurs cabinets d'architectes réalisent des projets d'urbanisme pour la partie du domaine portuaire la plus proche du centre-ville. L'Atelier 9 et l'agence Delta font des propositions pour la reconversion de l'emplacement du hangar J4, le cabinet Stern, en collaboration avec la COMEX, l'entreprise marseillaise d'ingénierie sous-marine, propose d'y installer un aquarium géant. C'est l'événement fondateur du projet Euroméditerranée. Une campagne de presse accompagne ces initiatives et nourrit le débat sur l'avenir des espaces qui font l'interface entre la ville et le port, obligeant les responsables politiques locaux à prendre position, à l'approche de l'échéance électorale des municipales de 1989<sup>59</sup>.

Plusieurs initiatives contribuent à resituer l'opération immobilière de la SARI dans le cadre d'un projet plus large. En 1986, sous la présidence d'Henri Mercier<sup>60</sup>, la C.C.I. de Marseille publie un rapport intitulé "Marseille Provence International". Ce document présente un diagnostic sur l'urbanisme, l'économie et la démographie de la ville. L'idée d'une opération massive de réhabilitation des quartiers arrière-portuaires y est lancée. Deux constats sont faits : Marseille est une ville endettée, sans volonté politique ; l'Etat doit avoir des ambitions pour Marseille, s'engager massivement à travers la création d'un Etablissement public d'aménagement<sup>61</sup>. Parallèlement, des réflexions sur l'aménagement d'un centre d'affaires dans

---

<sup>58</sup> . La SARI, filiale immobilière de la Générale des Eaux impliquée dans l'aménagement de la Défense mais également dans certaines affaires de malversations, est incitée par le promoteur Pellerin à investir à Marseille. L'investissement va s'avérer extrêmement rentable puisque la SARI achète les 100 000m<sup>2</sup> pour 280 millions de francs (43 millions €). Aujourd'hui, les loyers oscillent entre 100€ et 170€ le mètre carré, largement au-dessus du marché.

<sup>59</sup> . Ces projets ont d'autant plus d'écho qu'ils concernent l'espace portuaire, or la question est sensible car, à l'époque, un conflit très dur portant sur l'avenir, le statut et l'organisation du travail des dockers secoue la communauté portuaire, cf. Donzel, A., *Marseille, op. cit.*, p. 159.

<sup>60</sup> . Actuel président du Conseil économique et social régional de PACA, Henri Mercier, ingénieur en bâtiment et directeur local du bureau d'études techniques OTH, fut président de la l'Union patronale des Bouches-du-Rhône dans les années 1970, président de la CCI de Marseille entre 1982 et 1986, puis président de la CRCI PACA de 1988 à 1991.

<sup>61</sup> . L. Pellerin, responsable de la SARI, approuve la proposition de la CCI de mettre en place un Etablissement Public d'Aménagement pour le développement du site. *"Pour les Docks, Pellerin avait fait racheter les bâtiments par la Générale des Eaux. Il était pour l'histoire de l'Etablissement Public. Quand nous avons sorti à la CCI*



la partie nord du centre de Marseille naissent au sein de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM). Entre 1986 et 1991, l'AGAM produit pas moins de dix études sur la question jusqu'à ce que le terme Euroméditerranée apparaisse<sup>62</sup>.

Les regards se portent spontanément sur le quartier de la Joliette pour plusieurs raisons. Le quartier demeure, on l'a vu, le symbole de l'extension ratée du centre de Marseille vers le Nord, mais, selon les documents produits à l'époque, ce site dispose d'atouts non négligeables. Il est desservi par le métro, par l'autoroute du littoral -et donc directement relié à l'aéroport de Marignane-, et il se trouve à proximité de la gare SNCF de Saint Charles. Le front de mer est le deuxième atout du site : le déplacement des activités portuaires vers d'autres bassins, l'enfouissement de l'autoroute doivent permettre de mettre en valeur, comme dans d'autres ports, le "waterfront". Le quartier recèle, enfin, un certain nombre d'opportunités foncières : la déprise industrielle a libéré des terrains, des activités lourdes et dévoreuses d'espaces peuvent être déplacées vers d'autres zones (gare de triage SNCF de la Joliette).

La nouveauté du projet qui se dessine, notamment par rapport aux projets de centre directionnel des années 1970, est qu'il est clairement resitué dans un contexte de compétition urbaine internationale. *"Les grandes métropoles d'Europe du Nord disposent de centres d'affaires de taille très importante –plusieurs centres, plusieurs millions de m<sup>2</sup> de planchers- et parmi elles : Londres, Paris, Rotterdam, Bruxelles, Francfort.[...] Pour l'Europe du Sud, sur la façade méditerranéenne, deux grands pôles semblent se dessiner : Barcelone [...] et Gênes. Le marché de la façade méditerranéenne semble donc 'libre' pour l'instant, une très grande opération peut trouver sa place à Marseille"*<sup>63</sup>. Ou encore : *"La ville a besoin de se donner les moyens de supplanter ses rivales européennes en proposant des infrastructures parfaitement adaptées au monde des affaires"*<sup>64</sup>. Mais l'enjeu n'est plus simplement de produire des m<sup>2</sup> de bureaux mais plus généralement d'activer un processus de requalification des espaces urbains de la partie nord de son centre-ville qui permettra de redresser l'image de

---

*l'étude préconisant la création d'un Etablissement Public pour la réalisation de l'opération, il nous avait approuvé. Forcément, il avait fait fortune grâce à l'EPAD [Etablissement Public d'Aménagement de la Défense]", entretien avec Henri Mercier, président du CESR PACA, le 9 juillet 2000.*

<sup>62</sup> . Entre 1986 et 1990, l'AGAM produit les rapports et études suivants : *Quelle stratégie d'urbanisme pour la Porte d'Aix à Marseille ? ; Pour un complexe de congrès à la Porte d'Aix ; De la Joliette au Mole J4, ouvrir le port sur la Ville ; Eléments pour une stratégie de développement de la zone portuaire*. En 1990, elle sort *Marseille, objectif centre nord*, en 1991, *Marseille Centre ; La ville d'un port ; Marseille Centre-Nord, données de base ; Réflexions sur un programme pour un centre d'affaires à Marseille ; Marseille Euroméditerranée, un ensemble tertiaire au centre de Marseille. Premiers éléments* et *Marseille Euroméditerranée, le centre international d'affaires. Avant projet*.

<sup>63</sup> . AGAM, *Marseille Euroméditerranée, un ensemble tertiaire au centre de Marseille. Premiers éléments*, octobre 1991, p.4.

<sup>64</sup> . AGAM, Département Stratégie, *Marseille Euroméditerranée, le centre international d'affaires. Avant projet*, octobre 1991, non paginé.

Marseille à l'extérieur : "il s'agit plus de réaliser un grand projet urbain avec toutes ses composantes –humaines et économiques- qu'une opération de bureaux fut-elle de taille importante"<sup>65</sup>.

Les premières formulations du projet se distinguent davantage par l'accent mis sur le volet urbanistique que par la profondeur de la réflexion sur les conditions d'un redémarrage de l'économie marseillaise. Il ressort de l'analyse des premiers documents une fascination pour les exemples étrangers de quartiers d'affaires aménagés en bord de l'eau et ayant permis de créer une image de ville positive. Les exemples des *waterfronts* de New York et Baltimore sont souvent cités. La fascination pour le tertiaire supérieur porteur d'une "image de marque haut de gamme" et permettant la "suppression des activités secondaires (usines, entrepôts...)" est également omniprésente. La nécessité d'un "déclat" permettant de visibiliser le projet, tel qu'un grand événement ou un "signal architectural" fort est aussi régulièrement évoquée<sup>66</sup>.

Le peu de cas fait par ces premières esquisses de projet des dynamiques économiques existantes a notamment pour manifestation une hostilité latente à l'égard des activités portuaires. Les projets de la CCI et de l'AGAM comme ceux des candidats aux élections municipales de 1989, ont un point commun : ils tendent tous à tableur sur un retrait rapide des activités portuaires des quais situés le plus au Sud. En outre, ces projets de reconversion tertiaire du quartier de la Joliette apparaissent alors que de fortes tensions agitent la communauté portuaire engagée dans les négociations pour la redéfinition du statut des docks. En réaction, "en juillet 1989, le port autonome publie son schéma directeur des bassins Est dans lequel transparaît une certaine réticence à l'amputation du domaine portuaire pour une utilisation urbaine. En février 1990, le rapport Escande, commandité par le ministre de la Mer pour évaluer la situation économique et sociale du port de Marseille, vient conforter cette position en concluant à la viabilité économique des bassins Est"<sup>67</sup>. C'est une véritable hostilité générale à l'égard du port qui prévaut à l'époque, selon Borruey et Fabre<sup>68</sup>, hostilité nourrie par la méconnaissance de la réalité de l'activité portuaire ; la "coupure institutionnelle"<sup>69</sup> entre la ville et le port issue du statut de 1965 et les transformations

---

<sup>65</sup> . AGAM, *Marseille Euroméditerranée, un ensemble tertiaire au centre de Marseille. Premiers éléments*, octobre 1991, p.5.

<sup>66</sup> . AGAM, *Marseille Euroméditerranée, un ensemble tertiaire au centre de Marseille. Premiers éléments*, octobre 1991, p.5.

<sup>67</sup> . Donzel, A., *Marseille, op. cit.*, p. 159.

<sup>68</sup> . Borruey, R., Fabre, M., "Marseille et les nouvelles échelles de la ville portuaire", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°55-56, sept. 1993.

<sup>69</sup> . *Idem*, p. 53.

profondes qu'a connues l'activité portuaire tendent à invisibiliser cette activité<sup>70</sup>. Pourtant, l'activité portuaire conserve une importance économique de premier plan pour toute l'agglomération marseillaise. "On a vu apparaître entre 1985 et 1989 des projets d'architectes, d'origine privée, qui investissaient l'espace portuaire. Ces projets s'appuyaient non pas sur une analyse quelconque des disponibilités d'espaces sur le port, mais sur l'opinion diffuse que le port étant mort, on peut s'en approprier les espaces. Tout naturellement, les programmes utilisaient le littoral portuaire à des fins sans relations avec l'activité portuaire (tourisme, immobilier de bureau ou d'habitat, grands équipements)"<sup>71</sup>. Au départ, le projet semble surdéterminé par des visions esthétisantes du futur "*waterfront*" marseillais<sup>72</sup> et sous-tendu par cette idée première et généreuse "d'ouvrir le port sur la ville". La vision urbanistique l'emporte sur le contenu économique<sup>73</sup>.

Un dernier aspect commun aux documents de l'AGAM et de la CCI est l'appel à l'Etat comme garant d'une continuité dans la conduite du projet et d'une crédibilisation du projet. La création d'un établissement apparaît alors comme un moyen de préserver le projet d'une dilution dans les querelles politiques locales. En outre, une grande opération de délocalisation est présentée comme le levier nécessaire à l'afflux d'investissements privés.

La fin de l'ère Defferre enclenche un certain nombre de dynamiques. Les enjeux relatifs au développement économique, au positionnement stratégique de la ville font leur apparition à l'agenda local. Un certain nombre d'acteurs et d'institutions formulent des propositions qui tendent à converger vers le lieu symbole des ratés urbanistiques marseillais, la zone arrière-portuaire de la Joliette. Ces propositions activent et nourrissent un processus

---

<sup>70</sup> . La conteneurisation, les nouvelles techniques de chargement/déchargement rendent la présence des bateaux dans les ports de plus en plus furtives. De plus, les effets industrialisants des ports sont désormais plus qu'incertains. Les exigences de l'économie des flux tendus font des ports des lieux d'éclatement des marchandises. La captation de ces flux par un tissu industriel local est un défi de plus en plus difficile à relever. Les services tertiaires liés à la gestion des flux portuaires ne sont plus contraints à une localisation à proximité des espaces de débarquement, ils préfèrent s'installer dans les capitales internationales d'où ils peuvent contrôler la logistique de distribution des marchandises déchargées dans les ports.

<sup>71</sup> . Picheral, D., "Ville et port, l'exemple de Marseille", in Lamizet, B., Sanson, P., *Les langages de la ville*, Marseille, Parenthèses, 1997, p. 163. Les réactions à ces esquisses de projet dans la communauté portuaire et la population résidente sont relayées par les communistes au sein du conseil municipal. Guy Hermier dénonce ainsi lors de la séance du 29 novembre 1991 des projets spéculatifs que serait tenté de soutenir le maire : "Que le contour de la Zone d'aménagement différé suive justement les Docks, la zone de la SARI, n'est-ce pas de la spéculation ? [...] Avec votre ZAD, c'est bien l'urbanisation des emprises ferroviaires et portuaires dans cette zone qui est en cause. [...] On va chasser toute une partie de la population de ces quartiers pour faire place à des projets qui continuent de poursuivre le mirage d'une ville-vitrine pour le tourisme de luxe et les grandes affaires internationales".

<sup>72</sup> . Papillon, B. S., *Projet urbain et mythologie de la ville : le cas d'Euroméditerranée*, Mémoire de DEA, Université Aix-Marseille III, Institut d'Aménagement Régional, 1998.

<sup>73</sup> . Ce primat de l'enveloppe urbaine se retrouve d'ailleurs dans la déclaration de Jacques Mellick le 23 mars 1990, en visite à Marseille en qualité de Ministre délégué chargé de la mer : "Les Marseillais, je le sais, ont le sentiment que le port les coupe de la mer. [...] Il faut qu'un certain nombre de grilles tombe".

inédit de construction collective d'un méta-projet auquel l'Etat va fournir un cadre institutionnel qui permettra d'en faire évoluer les linéaments.

### 1.2.3 L'intervention de l'Etat et l'affinement du méta-projet

Nous verrons plus loin que l'intervention de l'Etat dans le projet marseillais est par bien des aspects ambiguë. La création d'un établissement public d'aménagement va notamment avoir pour effet de confiner le projet dans le cadre organisationnel de l'établissement public et de le limiter à sa dimension aménageuse. Néanmoins, dans un premier temps, l'intervention de l'Etat a pour effet d'amender le processus de construction du méta-projet de réflexions sur la structure économique marseillaise et de créer une structure d'opportunité favorable à la construction d'une coalition territoriale autour d'Euroméditerranée.

Lors du CIAT du 5 novembre 1990, le gouvernement retient le principe de la nécessité de l'aménagement d'un centre tertiaire à Marseille. En 1992, la DATAR charge l'économiste Priscilla de Roo d'une mission d'études sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise avec pour objectif de modéliser un processus économique de sortie de crise pour la métropole marseillaise<sup>74</sup>. Le rapport de la DATAR<sup>75</sup> met l'accent sur les faiblesses de la structure économique de Marseille, notamment dans le domaine des services aux entreprises. Ces faiblesses sont le résultat d'une perte de la centralité de la ville au sein de sa métropole, qui, elle-même, est le produit des politiques d'aménagement menées par l'Etat dans la région pendant les Trente Glorieuses. Ces politiques ont favorisé, d'une part, l'émergence de pôles économiques en différents points du territoire de l'Aire Métropolitaine Marseillaise qui ont peu à peu capté les fonctions directionnelles et la résidence des classes moyennes et supérieures. Ces politiques ont, d'autre part, mis un terme à l'autonomie fonctionnelle du

---

<sup>74</sup> . Cette mission fait suite à celle conduite par Jean-Paul de Gaudemar en 1990 en préfiguration de l'élaboration d'un nouveau schéma directeur pour l'aire métropolitaine marseillaise (De Gaudemar, J.-P., *SAM 3 ou l'esquisse d'une métropole euroméditerranéenne ?* Mission exploratoire pour l'élaboration d'un nouveau Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine d'Aix-Marseille, Rapport d'étape au Ministre délégué chargé de l'Aménagement du Territoire et de Reversions, septembre 1990). Il faut signaler qu'à l'époque -et encore aujourd'hui- l'aire métropolitaine marseillaise est pratiquement dépourvue de tout document de planification à long terme à jour. Le seul schéma de référence qui existe à l'heure actuelle est le Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise, approuvé en 1969. Ce schéma, préparé par l'OREAM, et approuvé par le CIAT le 9 décembre 1969, prévoyait une croissance démographique forte pour le périmètre, 3 200 000 habitants prévus pour l'an 2000, et entendait promouvoir une extension industrielle et urbaine à l'ouest de l'agglomération marseillaise autour de l'Etang de Berre. Si les objectifs quantitatifs n'ont pu être atteints, l'urbanisation s'est, en revanche, effectivement réalisée dans le sens d'une "conquête de l'ouest".

<sup>75</sup> . Mission AMM de la DATAR, *Aire Métropolitaine Marseillaise. Renaissance d'une métropole*, 1992.

district industriel marseillais en rompant le lien organique qui liait le port au tissu industriel local<sup>76</sup>.

Dès lors, la renaissance économique de Marseille passe, pour P. De Roo, par "*la construction d'un système socio-économique intégré*" et la promotion "*des projets tendant à faire émerger une métropole généraliste par des mises en complémentarité d'espaces plutôt que de renouveler la juxtaposition d'espaces spécialisés produisant à terme une nouvelle balkanisation*"<sup>77</sup>. L'intégration économique de la région de Marseille ne pourra venir que de la construction d'une véritable "*métropole européenne*" et impose de "*restaurer une centralité fonctionnelle perdue au fil du temps*"<sup>78</sup>. Marseille doit redevenir une métropole, une "*matrice générant une intégration interne et l'organisation de réseaux d'échanges avec l'extérieur*"<sup>79</sup>. Il convient aussi de renouer les liens entre le port de Marseille et l'économie urbaine en développant dans la ville-centre des fonctions tertiaires liées au commerce international et à l'activité portuaire<sup>80</sup>. Le Livre Blanc de l'Aire Métropolitaine Marseillaise rédigé par P. De Roo propose donc, d'une part, de redéployer une stratégie commerciale offensive du port, d'assurer des connexions multimodales entre port, aéroport, route et rail et d'organiser une valeur ajoutée industrielle sur place et, d'autre part, de mettre en place un "*pôle directionnel de rayonnement métropolitain [...] pièce maîtresse d'une stratégie de métropolisation*"<sup>81</sup>. Le thème des "*services aux entreprises et services de marché*"<sup>82</sup> (marketing, intermédiation financière, négoce et commerce international, communication, services liés aux transports, à la distribution et à la logistique internationale) est ainsi repris à son compte par la DATAR, mais les auteurs prennent cependant soin de noter qu'une stratégie de développement des fonctions tertiaires ne peut se passer d'une stratégie industrielle. On a donc là un premier enrichissement du méta-projet.

---

<sup>76</sup> . "Les villes françaises portuaires sont aujourd'hui confrontées à des blocages particuliers, dont les symptômes sont la montée du chômage, la difficile reconversion de leurs activités économiques et la crise sociale qui affecte particulièrement leur centre ville. Mais, plus profondément, ces blocages tiennent à la manière dont la politique d'aménagement du territoire appréhende le rôle des villes-ports dans la structuration du territoire et de l'économie nationale. Villes par essence internationales et ouvertes aux échanges, elles ont souvent été instrumentalisées comme de simples sites techniques spécialisés dans le passage portuaire et au mieux ramenées au rang de 'métropoles d'équilibre' dans une cohérence qui demeurerait essentiellement nationale", in De Roo, P., *Marseille: de l'aire portuaire à l'ère métropolitaine*, DATAR, ronéo, non daté, p. 1.

<sup>77</sup> . Mission AMM de la DATAR, *Aire Métropolitaine Marseillaise. Renaissance d'une métropole*, 1992, p. 10.

<sup>78</sup> . *Ibid.*, p. 8.

<sup>79</sup> . *Ibid.*, p. 13.

<sup>80</sup> . "L'étouffement du modèle du négoce industriel par la logique industrialiste nationale a induit la disparition des services d'échanges à l'international sur lequel il était fondé. Dans le même temps, les services stratégiques aux nouvelles industries implantées dans les Bouches-du-Rhône étaient assurés par Paris". Marseille doit donc entamer un processus de "réapprentissage du commerce" De Roo P., "Une stratégie de métropole" in Becquart D. (dir.), *Marseille. 25 ans de planification urbaine*, Marseille, AGAM / Editions de l'Aube, 1994, p. 114-115.

<sup>81</sup> . *Idem*, p. 62.

Enfin, le rapport indique clairement que le projet de centre directionnel ne peut pas être le projet la seule Ville de Marseille et que la lutte contre la balkanisation économique de l'aire métropolitaine marseillaise ne peut se faire que dans le cadre d'une "*stratégie territoriale négociée*"<sup>83</sup>. Les autorités locales sont enjointes à "*se mettre en situation de négocier un avenir commun*", d'opérer des choix collectifs clairs. Elles doivent s'assurer d' "*une lisibilité du projet par l'extérieur*"<sup>84</sup>. La renaissance de la métropole passe par la construction d'une capacité d'organisation des acteurs de la métropole sur la base d'une intégration institutionnelle ou autour de projets. Cette position de la DATAR préfigure celle du gouvernement : le soutien de l'Etat à un grand projet à Marseille est suspendu à la constitution d'une coalition inter-institutionnelle territoriale autour de ce projet.

#### 1.2.4 Une coalition institutionnelle inédite

Cette coalition entre institutions locales est rendue possible, au début des années 1990, par une conjoncture politique favorable liée à une période de basses eaux électorales. En 1990, le Conseil Général, présidé par Lucien Weygand, PS, et les villes d'Aix-en-Provence et Vitrolles, elles aussi gouvernées par le PS, commencent à réfléchir à ce qui deviendra le parc technologique du plateau de l'Arbois (au nord-ouest de Marseille entre Vitrolles et Aix, cf. figure M8). La Ville de Marseille, invitée à entrer dans le syndicat mixte d'aménagement en cours de constitution, accepte, en échange de l'établissement d'un système de compensation de la taxe professionnelle en cas de "délocalisations de proximité", d'une commune du département vers l'Arbois.

*"Une fois signé l'Arbois, on s'est dit que ce serait bien d'avoir un grand projet sur Marseille. J'ai conseillé à Vigouroux de faire une ZAD [Zone d'Aménagement Différé], le premier acte politique sur Euroméditerranée. Cette "ZAD Joliette" a été créée au conseil municipal en décembre 1991 sur une zone qui recouvre à peu près le périmètre actuel. Après j'ai démissionné du conseil municipal et Vigouroux m'a proposé un poste de conseiller. En janvier 1992, il m'a proposé de monter ce projet que l'on n'appelait pas encore Euroméditerranée. J'ai accepté et j'ai commencé à concevoir l'opération avec Alain Villaret, secrétaire général à l'époque."<sup>85</sup>*

Les proches conseillers du maire réalisent au même moment que la DATAR mène une réflexion similaire concernant l'avenir économique et urbain de Marseille. La faiblesse des ressources propres de la ville persuade rapidement le maire et son équipe de la nécessité d'un investissement massif de l'Etat, conformément aux recommandations de la CCI et de

---

<sup>82</sup> . *Idem*, p. 62.

<sup>83</sup> . De Roo, P. in Becquart, D. (dir.), *op. cit.*, p. 107.

<sup>84</sup> . *Idem*, p.107.

l'AGAM. L'implication de l'Etat doit permettre en outre de rendre le projet irréversible et de le protéger des revirements et des renversements d'alliance politiques locaux.

*"Le travail préalable avait consisté à convaincre Vigouroux de solliciter l'Etat pour qu'il décrète une Opération d'Intérêt National et mette en place un Etablissement Public d'Aménagement. Ce n'était pas évident car cela signifiait l'abandon par le maire du pouvoir de signer les permis de construire sur le périmètre. [...] On a convaincu Vigouroux avec l'argument des financements, mais on savait en notre for intérieur qu'il fallait faire appel à l'Etat pour dépasser les clivages locaux."<sup>86</sup>*

L'Etat confirme dans les tractations qui suivent qu'il n'interviendra dans l'opération que si, au préalable, une entente entre les différentes collectivités locales s'établit autour du projet. Contre toute attente, l'entente entre collectivités locales est obtenue assez rapidement. Le 22 juin 1992, Robert Vigouroux invite le président du Conseil Régional, Jean-Claude Gaudin, le président du Conseil Général, Lucien Weygand, le président de la C.C.I. Marseille Provence, Henri Roux-Alezais, le président du Port Autonome et le directeur régional de la SNCF à porter le projet sur les fonds baptismaux. En présence du préfet de Région, les responsables locaux signent un engagement de participation au projet Euroméditerranée et demande la mise en place par l'Etat d'un Etablissement Public d'Aménagement. Les choses vont ensuite assez vite : le 23 juillet suivant, le Conseil Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) désigne une mission d'étude chargée d'analyser la faisabilité d'un grand projet urbain et économique à Marseille et de faire une première série de propositions.

A ce stade de l'exposé, plusieurs remarques méritent d'être faites. Il faut d'abord noter le fait qu'à partir d'une situation de crise économique et urbaine une série d'analyses, de diagnostics et de prospectives voit le jour dans différents sites (AGAM, CCI, cabinet du maire), nourrissant une controverse locale sur l'identité économique locale et les manières de la renouveler ou de la reconvertir. C'est une des dimensions des processus de projet : une situation de crise engendre des prises de positions en chaîne qui construisent un agenda local autour des enjeux de positionnement et de développement de la ville. Ensuite, la définition claire d'un concept et d'un programme n'est pas un préalable à la coalition institutionnelle, l'évocation d'un mot d'ordre vague -redonner à Marseille ses fonctions métropolitaines pour en faire une pièce essentielle de la présence française en Méditerranée- suffit à cristalliser une première entente inter-institutionnelle qui permettra par la suite de préciser les contenus. A partir de là, les éléments d'un méta-projet se constituent, même si la définition du projet et son

---

<sup>85</sup> . Entretien avec Pierre Fiastre, adjoint à l'aménagement de R. Vigouroux de 1989 à 1992, directeur adjoint de la Mission de Préfiguration de l'EPAEM, le 12 novembre 1998.

<sup>86</sup> . *Ibid.*

appropriation par les différents acteurs et institutions peut sembler chaotique et conflictuelle. Cependant, le cas de Marseille met en lumière le fait que les mobilisations territoriales ne vont pas de soi. L'intervention de l'Etat semble avoir été nécessaire au déblocage d'une situation locale qui a longtemps vu certains intérêts sociaux, politiques et institutionnels se neutraliser mutuellement. Cette intervention contribue à déstabiliser la société locale, à modifier les rapports de force entre intérêts et créer une nouvelle structure d'opportunités politiques.

### **1.3 La construction du méta-projet et la mise en place d'un dispositif d'action**

A partir du protocole d'entente de juin 1992, la présence de l'Etat à Marseille s'intensifie. Ses représentants prennent en charge la définition du contenu et des méthodes de mise en œuvre du futur projet Euroméditerranée.

#### 1.3.1 Les missions préparatoires

*La mission Masson (décembre 1992-août 1993)*

En décembre 1992, le ministère de l'Equipement confie à Alain Masson, ingénieur des Ponts et Chaussées, la responsabilité des études de faisabilité de l'opération de centre décisionnel Joliette-Saint-Charles. La mission est présentée officiellement en Mairie de Marseille le 29 janvier et remet son rapport le 20 août 1993. La méthode de consultation et de programmation de la Mission Masson semble avoir fait la part belle aux acteurs privés. Elle a consisté à faire évaluer le concept, les scénarios d'aménagement et de programmation et une première maquette à des investisseurs et développeurs nationaux et étrangers<sup>87</sup> :

*"J'ai réuni les principaux acteurs économiques de la place et on a discuté. J'ai été agréablement surpris par l'enthousiasme des acteurs économiques. Ils étaient convaincus que c'était une chance exceptionnelle. Ils ont une capacité à raisonner à long terme. Le projet est pour eux un outil permettant de valoriser la place de Marseille et de dépasser les raisonnements politiques de boutiquiers. Que ce soit directement ou par l'intermédiaire de la C.C.I., ils ont soutenu Euroméditerranée"<sup>88</sup>.*

Se dessine ici une volonté très nette des représentants de l'Etat que l'on retrouve encore aujourd'hui dans les modes d'action de l'EPAEM et qui consiste à prendre appui sur les éléments les plus dynamiques du monde économique pour le légitimer face à un milieu

---

<sup>87</sup> . Il faut noter que le recueil et l'analyse des réactions des investisseurs potentiels au programme ont été partiellement sous-traité aux cabinets de conseil en immobilier Auguste Thouard.

<sup>88</sup> . Entretien avec Alain Masson, Ingénieur des ponts et Chaussées, directeur de la Mission Interministérielle Marseille de décembre 1992 à août 1993, le 15 octobre 1998.



politique local réputé plus rétif<sup>89</sup>. Le rapport en appelle à une mobilisation générale pour remédier à ce problème d'image dans un chapitre intitulé "Vers l'union sacrée"<sup>90</sup>. Les "forces vives", la "société civile" sont présentées comme les moteurs de cette modification des mentalités. La Mission s'est, en outre, assurée les services d'intervenants extérieurs : AGAM, CETE Méditerranée, EPAREB, cabinet A. Thouard, cabinet Bourdais, ISL, Université de Lille<sup>91</sup>. Une consultation pour l'aménagement du périmètre a mobilisé quatre cabinets d'architecture : A. Grumbach, Atelier 9, I. Sola Moralès, A. Rossi (cf. figure M7).

Dans la continuité des premiers travaux de définition de la CCI et de l'AGAM, le Rapport Masson part du constat de la mauvaise image de Marseille : "*Marseille souffre encore d'un manque de centralité et d'une image vieillotte peu attractive pour des fonctions tertiaires de haut niveau ou de négoce international*" et manque "*d'espaces publics attractifs*"<sup>92</sup>. Le concept retenu par la Mission Masson pour revaloriser l'image de Marseille à l'extérieur est celui de "Métropole Maritime Internationale". Le volet "*Marseille métropole*" confirme la vocation de la ville à devenir un pôle de services et d'équipements de haut niveau. Le quartier Saint-Charles Joliette doit accueillir à terme des services tertiaires à forte valeur ajoutée (conseil, expertise dans les domaines juridiques, financiers commerciaux, des centres de ressources en matière d'information, de communication), des équipements sociaux, culturels, d'enseignement, de formation, de tourisme, de loisirs, des espaces de représentation, de rencontres, de conférences, des équipements hôteliers. A l'appui de cette ambition, un quartier d'affaires de plus de 600 000 m<sup>2</sup> de bureaux est programmé à l'horizon 2015 ce qui correspond à l'offre créée à Lyon dans le quartier de la Part Dieu en 20 ans et au double de l'offre projetée à Euralille (395 000 m<sup>2</sup>). Enfin, le document évoque la réalisation d'un pôle de transports multimodal de transports avec l'arrivée annoncée du TGV à l'horizon 2001. En phase avec le rapport de la DATAR, le volet "*Marseille maritime*" valorise la fonction portuaire. Le rapport préconise de développer la fonction de pôle logistique de Marseille, de

---

<sup>89</sup> . Cette stratégie de légitimation du projet par les milieux économiques affleurent également dans le rapport final : "*La société civile est parfaitement consciente des dégâts causés dans le passé par le manque de cohésion des forces locales. [...] Les chefs d'entreprises rencontrés se sont montrés soucieux de raisonner à moyen et long terme, conscients d'agir au niveau de l'aire métropolitaine et prêts en tout cas à prendre leur part dans le combat à mener pour améliorer l'image de la cité. [...] Il semble bien que Marseille soit aujourd'hui mûre pour des changements profonds et une nouvelle ambition. Le processus de métropolisation politique fait son chemin, au moins dans la conscience du monde économique, et l'ouverture sur le monde est acquise*", Mission Interministérielle Marseille, *Marseille. Projet Joliette Saint-Charles. GPU : Trois cités – Saint-André. Rapport*, 1983, p. 12.

<sup>90</sup> . *Idem*, p. 12.

<sup>91</sup> . Et notamment le spécialiste français des processus d'internationalisation des villes et qui a été pour partie à l'initiative de la candidature de Lille à l'organisation des Jeux Olympiques de 2004, le professeur Gachelin.

<sup>92</sup> . Mission Interministérielle Marseille, *op. cit.*, p. 8.

développer les infrastructures susceptibles de favoriser une meilleure gestion de la rupture de charge portuaire et de fixer les activités de transformation. Le développement de la vocation touristique et ludique du port est également préconisé. Une nouvelle gare maritime, un "*Roissy de la mer*", doit voir le jour permettant d'associer la fonction d'embarcadère à des fonctions tertiaires et ludiques visant à une mise en spectacle du port. Il est prévu également de développer la fonction d'escale de croisières des moles de la Joliette. Enfin, le volet "*Marseille internationale*" propose de redonner à Marseille sa fonction de comptoir commercial en adjoignant aux fonctions traditionnelles du port les fonctions de négoce, de créer des espaces commerciaux d'échanges. Un centre international d'affaires doit être réalisé comprenant une Zone de télécommunications avancées (Z.T.A.), un "*World Trade Center*", des sociétés de services, un MART. Enfin, Marseille doit accueillir des institutions internationales en charge des problèmes méditerranéens, la CCIMP propose à l'époque la création d'un "Comité économique et social méditerranéen" et d'une "Banque méditerranéenne de développement".

Le travail de la mission Masson est très marqué par la culture aménageuse de ses rédacteurs<sup>93</sup>. Le projet Masson fixe un programme immobilier précisément quantifié et préconise pour sa mise en œuvre la création d'une structure de "maîtrise d'ouvrage urbaine puissante qui devra être dotée de moyens importants et d'une large autonomie de gestion, interlocuteur unique notamment vis-à-vis des investisseurs étrangers"<sup>94</sup>. On voit là clairement se distinguer la silhouette d'un Etablissement Public d'Aménagement. On est assez loin ici de la démarche de projet dont a défini l'idéal-type précédemment. Ici, il ne s'agit pas de mettre en place un processus de projet permettant de mener de front la formulation des choix, la construction du consensus, du système d'acteurs et le repérage des ressources afin de rassembler à chaque étape les conditions d'une faisabilité du projet. Si, sur le plan rhétorique, le partage du projet est souhaité, c'est surtout la constitution d'une structure de maîtrise d'ouvrage publique puissante qui est vue comme une garantie de l'effectivité de l'opération<sup>95</sup>. La construction de rapports de coopération pérennes avec la société locale et ses élus est plus ou moins négligée. La présence forte de l'Etat à travers une structure de maîtrise d'ouvrage forte est une condition suffisante pour la réussite de l'opération.

---

<sup>93</sup> . Alain Masson est Ingénieur des Ponts et Chaussées et a été précédemment, entre autres, directeur de l'OREAM Nord et directeur adjoint de la DDE du Nord.

<sup>94</sup> . Mission Interministérielle Marseille, *op. cit.*, p. 33.

<sup>95</sup> . Ici, clairement, le pouvoir, la capacité à faire est déduite de l'autorité formelle de la structure de maîtrise d'ouvrage publique pour paraphraser P. Duran, *in Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 44.

*"C'est vrai que la création d'une structure telle que l'Etablissement Public d'Aménagement est en contradiction avec la décentralisation, mais je ne vois pas d'autre structure capable de mettre en œuvre ce projet. C'est une ville nouvelle (sic) en cœur de ville. Et encore, je trouve que la présence de l'Etat n'est pas assez musclée. De toute façon, le milieu marseillais n'est pas un milieu facile. Un moment, l'Etat doit être présent et taper du poing sur la table. Les investisseurs réclament la présence de l'Etat. Ils ont confiance en l'Etat. Ils ont beaucoup moins confiance dans les politiciens de Marseille. Si l'Etat n'est pas très fort, le projet ne se fera pas. J'ai interrogé des gens en France et à l'étranger : ils réclament la présence de l'Etat. [...] Au démarrage de l'opération, l'Etat doit être le seul à intervenir. Il doit mettre en place des équipements de valorisation. Avant d'espérer que des investisseurs viennent, il faut que l'Etat vienne. [...] Il faut un signal fort"<sup>96</sup>.*

D'autre part, la création d'une structure de maîtrise d'ouvrage *ad hoc* est justifiée par la complexité technique d'une intervention en milieu urbain impliquant des acquisitions foncières, des expropriations, des destructions, des changements d'usage. La complexité de l'opération est ainsi réduite à la question du portage foncier. En revanche la question de la mobilisation et des rapports avec la société et les institutions locales est, elle, éludée. Par ailleurs, le rapport Masson raisonne en termes d'opérations lourdes capables de jouer le rôle de produits d'appel : Centre de la Mer, Aquarium géant, Roissy de la mer, Promenade des continents. La logique opérationnelle proposée par l'Etat est une logique de "projet d'objets"<sup>97</sup>. Le projet n'est pas un processus social ou institutionnel de mobilisation mais une programmation exclusivement quantitative d'équipements répartis sur le périmètre<sup>98</sup>. Le travail de la mission Masson est focalisé sur les aspects urbanistiques et infrastructurels du projet et notamment sur le traitement de la coupure physique et fonctionnelle entre ville et port<sup>99</sup>. Le projet-objet l'emporte sur le projet-processus.

Le travail de la Mission Masson ne vaut cependant pas tant par son travail programmation –comme l'indique J. Dubois et M. Olive, son contenu est jugé dépassé peu

---

<sup>96</sup> . Entretien avec Alain Masson, Ingénieur des ponts et Chaussées, directeur de la Mission Interministérielle Marseille de décembre 1992 à août 1993, le 15 octobre 1998.

<sup>97</sup> . Brunet, J., *Evaluation et opérations d'aménagement, étude du cas d'Euroméditerranée*, Mémoire de DEA, Université Aix-Marseille III, Institut d'Aménagement Régional, 1998, p. 92.

<sup>98</sup> . "Masson a fait un gros boulot mais moi, je lui reprocherai d'en avoir trop fait. Il a fait un projet mais ce n'est pas ce qu'on lui demandait : ce qu'on lui demandait, c'était de donner son avis sur un projet. Il en a bâti un avec une optique un peu monumentale", entretien avec Pierre Fiastre, adjoint à l'aménagement de R. Vigouroux, ancien Directeur adjoint de la Mission de Préfiguration, le 12 novembre 1998.

<sup>99</sup> . La consultation d'architectes organisée par la mission Masson en avril-juin 1993 est assez représentative de cette focalisation sur la dimension urbanistique du projet urbain et sur le travail de conception et de disposition de contenants. Les projets réalisés à l'occasion de cette consultation sont présentés in Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, *Marseille Euroméditerranée. Un nouvel imaginaire de la ville*, Paris, Les Editions Villes et Territoires, 1994.

après sa sortie<sup>100</sup>- mais en ce qu'il a permis de donner une assise matérielle à l'entente institutionnelle conclue en juin 1992, en fixant le périmètre du projet –qui ne bougera plus par la suite<sup>101</sup>-, en permettant la production des premières représentations du projet<sup>102</sup>. La mission a, en outre, permis un premier chiffrage de l'opération et une première répartition des efforts financiers entre Etat et collectivités locales. Enfin, par rapport aux projets de centres tertiaires qui dominaient les études de la CCI et de l'AGAM, le rapport Masson affiche une ambition plus globale consistant à requalifier le quartier dans son ensemble et donc à prendre en charge les thématiques du logement et de la vie quotidienne.

#### *La Mission de Préfiguration (juin 1994-décembre 1995)*

La mission suivante tente, elle, d'acclimater dans la cité phocéenne une démarche de projet axée sur la définition incrémentale d'un méta-projet et la mobilisation d'une pluralité d'acteurs et de ressources dans le cadre d'un processus de planification et de programmation ouvert et négocié.

En avril 1994, le gouvernement Balladur charge Jean-Pierre Weiss, un autre ingénieur des Ponts et Chaussées, d'une mission de préfiguration du futur établissement public d'aménagement. Le rapprochement politique entre Robert Vigouroux et Edouard Balladur place l'opération sous de bons auspices<sup>103</sup>, mais, parallèlement, l'approche des élections

---

<sup>100</sup> . Dubois, J., Olive, M., "Euroméditerranée : un grand projet d'aménagement à l'épreuve du débat public", in Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001, p. 425.

<sup>101</sup> . Le périmètre de l'opération Euroméditerranée, d'une surface de 311 hectares, englobe les espaces, situés *grosso modo* entre la Gare Saint-Charles à l'Est, le bassin de la Joliette à l'Ouest, la gare d'Arcen au nord et la rue de la République au Sud. 28 700 habitants vivent actuellement à l'intérieur de ce périmètre dans 14 500 logements dont 50% furent construits avant 1915.

<sup>102</sup> . A. Masbouni, dans le document retraçant la consultation architecturale menée dans le cadre de la mission Masson, met l'accent sur le caractère original de la démarche : il s'agit d'une "consultation urbaine sans lauréat, mettant en commun les projets pour en débattre en présence des quatre équipes de concepteurs, avec des acteurs urbains concernés par le projet". La formule a été déstabilisante pour les participants, "les concurrents se retrouvant sans commande et les maîtres d'ouvrage futurs n'ayant pas un projet précis à exposer, à faire valoir et à mettre en œuvre". En fait, la consultation visait davantage à structurer les échanges, à faire émerger les enjeux et les problèmes liés à une intervention urbanistique dans le quartier : "Elle a permis de donner à voir, et ainsi, de tester les intuitions, les hypothèses de travail, les capacités de programme, les inter-relations entre les différentes approches à mener de manière concomitante". Ainsi les contraintes de fonctionnement du port qui n'avait pas été prises en compte dans la première phase de la Mission Masson ont pu émerger à cette occasion. Les représentations graphiques du projet, chose inédite, n'ont pas vocation à se traduire telles quelles en programmes, elles deviennent les objets permettant les échanges et de faire émerger les controverses. "Devenons-nous insidieusement anglo-saxons, en ne prenant plus les images-idées à la lettre, mais simplement comme prétexte à débat, en sortant du discours abstrait pour se confronter à la réalité physique des lieux ? L'apport principal de cette consultation semble avoir été de permettre de reformuler les bonnes questions", in "Une consultation urbaine originale", MELT-DAU, *Marseille Euroméditerranée. Un nouvel imaginaire de la ville*, op.cit., p. 38.

<sup>103</sup> . Robert Vigouroux soutient en effet la candidature d'E. Balladur pour l'élection présidentielle de 1995. "Quand Jean-Louis Bianco était au Ministère de l'Équipement, c'était dur. Nous n'avions pas la bonne accroche. Ça s'est mieux passé avec le gouvernement Balladur. Le dossier a avancé. On a eu alors de sérieux espoirs que ça se réalise", entretien avec Pierre Fiastre, adjoint à l'aménagement de R. Vigouroux, ancien directeur adjoint de la Mission de Préfiguration, le 12 novembre 1998.

municipales et présidentielle tend le climat politique. La Mission de Préfiguration est dotée d'une enveloppe de 850 millions de francs, destinés à la fois à mener les études foncières, économiques et sociales, mais également à lancer une série d'initiatives destinées à donner une première visibilité à l'opération. Daniel Carrière, délégué régional du FAS<sup>104</sup> est chargé, dans le cadre de la mission, d'un travail sur les volets logement et emplois de proximité :

*"J'avais aussi comme mission d'envoyer des signaux sur l'emploi. J'ai vite dit à Jean-Pierre Weiss que ce projet ne pouvait avoir d'existence que si des signes étaient envoyés à la population, qu'il fallait rapidement qu'il génère des emplois de proximité. [...] On a donc commencé à lancer des opérations. Il fallait certes travailler sur une stratégie de fond mais aussi donner des signes"<sup>105</sup>.*

L'équipe de J.-P. Weiss met en place une démarche de construction du projet innovante consistant à gérer parallèlement les différentes échelles temporelles du projet. Il s'agit de lancer les premières opérations quand bien même des programmes et des lignes directrices du projet d'ensemble n'ont pas été définis précisément. Il s'agit d'amorcer un processus de construction incrémentale et collective du projet, d'instituer des collectifs de projets chargés de faire émerger, en travaillant sur des opérations concrètes, les linéaments du méta-projet. L'accent est mis sur les "processus", sur les interactions entre institutions, entre institutions et populations que l'élaboration et la mise en œuvre du projet doivent contribuer à activer. *"Ce qui fera la réussite d'Euroméditerranée*, indique P. Fiastre, directeur adjoint de la Mission, *ce n'est pas tant le détail du contenu mais la manière dont l'opération sera conduite et dont elle évoluera"<sup>106</sup>. Suivent des recommandations qui traduisent cette volonté de faire d'Euroméditerranée, plus qu'une simple opération d'aménagement, un processus de mobilisation territoriale, de construction de liens entre acteurs à travers une constante itération entre objectifs de long terme et exigences de court terme, entre stratégies et ressources, par une constante attention à la préservation d'un consensus opératoire. La démarche de projet, toujours selon P. Fiastre, doit comporter les composantes suivantes :*

- *"une vision globale"* unifiant les pratiques des différents partenaires : *"Euroméditerranée ne peut exister qu'en tant qu'élément moteur d'une stratégie globale de Marseille"*, autrement dit, le projet doit être la priorité de toutes les collectivités locales et de toutes les administrations d'Etat impliquées dans son financement. Autour

---

<sup>104</sup> . Fonds d'Action Sociale pour les Immigrés et leurs familles.

<sup>105</sup> . Entretien avec Daniel Carrière, responsable d'une mission sur logement, le social et l'emploi au sein de la Mission de Préfiguration, le 29 novembre 2001. A titre d'exemple, à l'été 1995, une opération "Sourire sur mer" est menée à l'initiative de la Mission de Préfiguration. Il s'agit de pallier l'absence totale de structures d'accueil pour les voyageurs embarquant pour la Corse et le Maghreb. Une quarantaine de jeunes est embauchée pour assurer cet accueil mais aussi afin de les propulser sur le marché du travail. L'opération sera renouvelée en 1996.

de ce méta-projet, régulièrement retravaillé et révoqué, la convergence et le consensus entre les différents partenaires doivent être constamment actualisés. *"Euroméditerranée ne peut-être qu'une œuvre de consensus"*, lit-on plus loin. Il convient de donner *"du souffle et de la vision"*, une *"dynamique"* au projet, de réitérer ses principes fondateurs afin de pérenniser la mobilisation des institutions. C'est le rôle du futur Etablissement Public. On retrouve là assez précisément l'activité de production d'un *"policy discourse"*.

- l'adhésion et la mobilisation : *"La concertation doit bien sûr être permanente avec les institutions. Mais l'opération doit aussi recueillir l'adhésion et même l'enthousiasme de tous les Marseillais : acteurs économiques, sociaux, simples citoyens. Une démarche de concertation et d'échanges permanents entre l'Etablissement Public et la population doit s'instaurer"*. Le consensus et l'adhésion sont conçus comme des ressources essentielles pour l'opération.
- *"la pérennisation des objectifs"* : L'Etablissement Public est garant du méta-projet, des *"objectifs affichés dans la phase de conception qui ne doivent pas être oubliés dès que les contraintes opérationnelles dicteront les urgences. Il est nécessaire d'avoir une vigilance absolue sur ce point sans quoi le risque serait grand de transformer Euroméditerranée en 'banale opération d'urbanisme' "*. L'Etablissement public est donc gardien du méta-projet, garant à la fois du consensus construit autour de la nécessité de l'opération et du respect des lignes directrices du projet.
- *"l'évaluation permanente"*<sup>107</sup> : la pérennité des objectifs n'exclut pas le caractère nécessairement évolutif du projet, une activité continue de reformulation de son contenu permettant d'actualiser le consensus, de prendre en compte certaines contraintes opérationnelles et de nouvelles opportunités.

Euroméditerranée se veut donc un projet-processus, au cours duquel l'intérêt des acteurs à coopérer, les consensus doivent être en permanence réactualisés, et ce notamment à travers un travail interactif et itératif entre méta-projet et projets opérationnels.

Afin de "remplir" le méta-projet, de confronter les éléments de programmation à une première opérationnalisation, des groupes de travail sont constitués<sup>108</sup>. Le travail de

---

<sup>106</sup> . Fiastre, P., "Principes et méthodes", in Mission de Préfiguration de l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée, *Programmation détaillée. Synthèse des groupes de travail*, avril 1996, p. 35.

<sup>107</sup> . *Ibid.*, p. 35-36.

<sup>108</sup> . Ces groupes sont au nombre de huit : un *groupe contenu*, chargé de *"définir les éléments constitutifs du programme en terme de contenu qualitatif et quantitatif"* ; un *groupe fonctionnement*, chargé d' *"élaborer des scénarios de fonctionnement du quartier de ville 'Euroméditerranée' sous l'angle de la spatialisation des*

programmation détaillée de la Mission de Préfiguration mérite que l'on s'y arrête. Il va consister à définir précisément le contenu de l'opération tout en ne le verrouillant pas. L'offre du projet Euroméditerranée va être constamment confrontée à une demande potentielle et évolutive, demande exprimée par des acteurs économiques associés au travail de programmation tout au long du processus. Il s'agit ainsi dépasser le caractère "*grandiose et ludique*" du travail de la Mission Masson en confrontant chaque élément de programme aux ressources disponibles en termes de finances mais aussi d'acteurs et de consensus. Il s'agit aussi de dépasser une certaine tendance des pratiques d'aménagement de ZAC à ignorer les tendances du marché immobilier. Ainsi si la programmation se doit d'être précise pour les réalisations à une échéance de cinq ans, elle ne doit prévoir que des fourchettes pour des réalisations à horizon de dix ou quinze ans. Pour les investissements, la programmation "*doit laisser au jeu du marché le soin de définir le contenu détaillé*"<sup>109</sup>. La Mission de Préfiguration entend confronter en permanence l'offre du projet et la demande potentielle : "*Euroméditerranée devra, de ce point de vue, innover par rapport aux programmations urbaines classiques, qui privilégient généralement des approches par l'offre*"<sup>110</sup>. Il faut laisser une place aux aléas du marché et concevoir un projet évolutif. Ici, encore la démarche de projet consiste à mettre constamment en rapport stratégies et ressources. Elle tend également à légitimer les régulations du marché. L'action publique d'aménagement ne doit s'y opposer mais s'y articuler.

Le document de programmation que la Mission de Préfiguration a finalement produit n'est pas un descriptif verrouillé et exhaustif de l'opération, exprimés par des plans masse, il propose davantage une image servant de "cadre de référence actualisable pour l'ensemble des actions futures, tant de l'Etablissement Public que de ses partenaires"<sup>111</sup>.

---

*fonctions, des déplacements, mais aussi de la vie sociale et de l'animation urbaine*" ; un groupe qualité, animé par Ariella Masboungi, chargé de faire émerger "*les exigences de formes urbaines, d'architecture, d'art urbain et plus généralement d'esthétique qui devront caractériser la qualité de l'opération Euroméditerranée*" ; un groupe court terme, chargé de faire remonter "*la demande immédiate*" des entreprises déjà installées sur le site et des entreprises opérant dans les secteurs économiques ciblés par l'opération ; un groupe moyen terme, chargé de "*définir le marché potentiel de l'opération en termes de commercialisation à moyen terme*" et d' "*apprécier la demande en termes de produits et de prix*" ; un groupe long terme, chargé de "*dégager des tendances économiques et sociétales permettant d'imaginer le contenu et le fonctionnement de l'opération à l'horizon de 20 ans*", notamment de mener une réflexion prospective sur l'évolution des échanges mondiaux, des entreprises et des villes ; un groupe vie quotidienne, animé par Daniel Carrière, chargé de "*comprendre le fonctionnement et les usages actuels du site*" et d' "*évaluer le vécu possible de l'opération par ses habitants*" ; un groupe imaginaire, réunissant des écrivains, des architectes, des artistes et chargé de "*rêver Euroméditerranée sans contrainte*".

<sup>109</sup> . *Ibid.*, p. 3.

<sup>110</sup> . *Idem*, p. 4.

<sup>111</sup> . Brunet, J., *Evaluation et opérations d'aménagement, étude du cas d'Euroméditerranée*, op. cit., p. 97.

La mission conduite par J.-P. Weiss fait également notablement évoluer le contenu du projet. Les objectifs de développement économique et de valorisation immobilière sont complétés par des objectifs de mixité sociale<sup>112</sup> : la proportion de m<sup>2</sup> de logements est revue à la hausse par rapport aux bureaux dans la programmation de la Mission de Préfiguration par rapport au rapport Masson pour la période 1994-1999. D'une manière générale, d'ailleurs, la Mission dirigée par Jean-Pierre Weiss a systématiquement revu à la baisse les prévisions quantitatives de la Mission Masson.

C'est aussi avec la Mission de Préfiguration que le souci de mobilisation de la société locale apparaît le plus nettement. Les acteurs économiques ont été impliqués dans la définition du programme, mettant ce dernier à l'abri des risques de surestimation du potentiel de développement immobilier du site. Le Club d'Initiatives Pour le Rayonnement d'Euroméditerranée (CIPRE), réunissant les soutiens du projet dans le milieu patronal, est créé sur l'initiative de Pierre Fiastre. C'est aussi à cette époque que l'on imagine de créer une sorte d'institution consultative réunissant des personnes qualifiées et des représentants des habitants, placée auprès du Conseil d'Administration du futur Etablissement Public et chargée de faire le lien entre société civile et direction de l'opération<sup>113</sup>. Mais, autant la mobilisation du consensus au sein du forum des habitants, des professionnels et des clients potentiels de l'opération a été un souci constant de l'équipe de Jean-Pierre Weiss, autant il est unanimement reproché à J.-P. Weiss d'avoir de traiter "à la hussarde" les acteurs politiques et institutionnels locaux<sup>114</sup>. La CCI de Marseille se sent mise à l'écart de l'opération. La nouvelle équipe municipale de J.-C. Gaudin, issue des élections municipales du 18 juin 1995 n'apprécie pas

---

<sup>112</sup> . Autour de Daniel Carrière, un travail systématique de recueil des données sociales sur le quartier est entrepris. Des enquêtes sont menées sur le logement social, des données sur la pauvreté et l'emploi sont recueillies. Des réunions avec les habitants sur le thème des écoles, des espaces verts sont organisées. On peut lire également dans le recueil des travaux de la Mission de Préfiguration la définition suivante du concept d'Euroméditerranée : "C'était là une option fondamentale de la volonté municipale, puis de la Mission de Préfiguration que de refuser le concept du 'quartiers d'affaires' au profit de celui de 'morceau de ville'. C'était renoncer à des recettes éprouvées pour une aventure relativement inconnue : faire le pari d'attirer les entreprises non pas dans un environnement *ad hoc* et confiné, mais dans un lieu complexe, vivant et non spécifique", in Mission de Préfiguration de l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée, *Programmation détaillée. Synthèse des groupes de travail*, avril 1996, p. 20.

<sup>113</sup> . Cette idée, mise sous le boisseau après la création de l'EPAEM a refait surface avec l'arrivée nouvelle direction de Jean-Michel Guénod sous le nom de Comité d'Orientation d'Euroméditerranée (COREM), sans réel effet d'ailleurs.

<sup>114</sup> . "Weiss a pris sa mission 'en patron' et ce n'était pas une mauvaise chose. Les problèmes qu'il a eu étaient politiques. Il a fait des erreurs stratégiques fondamentales : en prenant P. Fiastre comme directeur adjoint alors que celui-ci avait été adjoint et conseiller de Vigouroux, un homme très intégré dans les réseaux marseillais. Avec l'arrivée de la nouvelle mairie, c'est cet élément qui l'a plombé vis-à-vis de l'équipe Gaudin. La Mairie voulait que Fiastre s'en aille, il a fait du chantage là-dessus. Il a perdu, il a manqué de souplesse alors qu'il aurait fait un bon directeur générale de l'EPAEM", entretien avec Alain Masson, Ingénieur des ponts et Chaussées, directeur de la Mission Interministérielle Marseille en 1993, le 12 novembre 1998.



l'appropriation du projet par une équipe de professionnels mise en place du temps du mandat de R. Vigouroux.

*"Ce qui a déplu chez Weiss, c'est sans doute justement la concertation qu'il a voulue avec des gens à qui on ne demande jamais leur avis habituellement. On n'a pas été très respectueux des circuits officiels et représentatifs. [...] Certains ne supportaient pas de ne pas être entre eux. On a rencontré énormément de gens. On a beaucoup travaillé avec le milieu économique et les associations d'habitants. Les politiques se sont sentis floués de leur représentativité"<sup>115</sup>.*

Les échéances électorales de 1995 –municipales et présidentielle- vont notoirement infléchir l'évolution du projet. La présence d'hommes issus des réseaux de Vigouroux n'est pas du goût de J.-C. Gaudin, élu maire de Marseille en 1995, président du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur et ministre de l'aménagement du territoire du gouvernement Juppé. Il obtiendra que J.-P. Weiss ne soit pas désigné comme directeur de l'Etablissement Public Euroméditerranée et que P. Fiastre et D. Carrière, hommes clés du dispositif de la Mission de Préfiguration en soient exclus<sup>116</sup>.

### 1.3.2 La difficile mise en place d'un dispositif d'action

Les premiers temps de l'Etablissement Public d'Aménagement sont marqués par un certain retour en arrière. La fenêtre d'opportunité favorable à la rupture avec une situation de continues luttes politiques et institutionnelles se referme. L'EPAEM nouvellement créé est pris dans un jeu de neutralisation politique entre les différentes composantes de la droite marseillaise qui sape les efforts de mobilisation entamés par la Mission de Préfiguration.

C'est tout d'abord la question de la présidence du futur Etablissement Public d'Aménagement qui fait l'objet d'un marchandage politique. Le 18 juin 1995, J.-C. Gaudin, UDF est élu au deuxième tour à la mairie de Marseille face au candidat socialiste Lucien Weygand, alors que R. Vigouroux ne s'est pas représenté. Son jeune colistier RPR, Renaud

---

<sup>115</sup> . Entretien avec Pierre Fiastre.

<sup>116</sup> . *"Weiss s'est vu reproché d'avoir à ses côtés l'ancien délégué régional du FAS par l'équipe Gaudin-Muselier. [...] Moi, on me reprochait d'être l'homme des Arabes et des immigrés. La pression a commencé à monter. J.-P. Weiss faisait l'objet de fortes pressions. Une partie très rude s'est jouée en 1996 avec l'arrivée du maire-ministre. On n'avait plus seulement un maire mais un maire-ministre. Nous avons beaucoup avancé sur la mise en place du projet. Weiss avait réussi à passer le filtre du Conseil d'Etat pour la création d'un Etablissement Public d'Aménagement. Dans le décret de création de l'EPA, il était indiqué que la désignation du directeur général de l'EPA était à l'initiative du gouvernement. Le rapport de force s'est fait au désavantage de Weiss qui avait le défaut d'avoir avec lui, Pierre Fiastre qui avait été adjoint de Vigouroux et moi-même. Weiss n'a pas voulu se débarrasser de nous. Il n'a donc pas été nommé DG. Donc exit Weiss",* entretien avec Daniel Carrière, responsable d'une mission sur logement, le social et l'emploi au sein de la Mission de Préfiguration, le 29 novembre 2001.

Muselier<sup>117</sup>, à la fois allié et rival, devient Premier adjoint. Avant son élection, J.-C. Gaudin, alors chef de l'opposition et président du Conseil Régional, s'est opposé en conseil municipal à R. Vigouroux en refusant le principe d'une présidence de l'EPAEM par le maire de Marseille, de peur que R. Vigouroux ne tire les bénéfices politiques de l'opération<sup>118</sup>. L'épisode retarde la publication du décret de création de l'EPAEM, l'Etat exigeant une entente entre collectivités locales sur ce point. Le 13 octobre 1995, les décrets portant création de l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée et inscrivant l'opération Euroméditerranée au titre des Opérations d'Intérêt National (O.I.N.) sont signés par le Premier Ministre<sup>119</sup>. Jean-Claude Gaudin, pouvant difficilement renier ses déclarations fracassantes au conseil municipal sur la question de la présidence de l'EPAEM est contraint de céder ce siège à Renaud Muselier.

Le 14 décembre 1995, Dominique Becker est nommé directeur général de l'EPAEM. Ingénieur des ponts et Chaussées, ancien Directeur Régional de l'Equipement de PACA, D. Becker n'est connu ni pour son expérience dans l'urbanisme opérationnel ni pour son inscription dans des réseaux politiques<sup>120</sup>. Sa nomination prend sens dans le subtil jeu de neutralisation politique qui s'instaure entre le maire et son premier adjoint<sup>121</sup>. Le projet et la structure qui le porte vont être largement instrumentalisés dans le cadre des équilibres politiques propres à Marseille. En 1995, la droite locale semble avoir devant elle une période de stabilité. Jean-Claude Gaudin vient d'accéder à la Mairie de Marseille, Jacques Chirac a été

---

<sup>117</sup> . Jeune médecin et directeur de clinique, s'impose à la tête de la fédération RPR des Bouches-du-Rhône au début des années 1990, et permet à cette formation d'espérer pouvoir enfin s'imposer à Marseille, ville de Pieds-Noirs, traditionnellement hostiles aux gaullistes. Il devient député en 1993.

<sup>118</sup> . Délibérations et débats du conseil municipal de Marseille du 27 février 1995. Un membre de l'équipe Vigouroux confirme : "*L'Etablissement Public devait être créé début 1995. Il n'a pas été créé à cette date du fait du conflit de la présidence. Il fallait que le maire soit président. Cela ne peut fonctionner que s'il y a un consensus total sur l'opération. Gaudin ne voulait pas que Vigouroux soit président. L'Etat voulait que les collectivités locales s'entendent sur cette question avant de sortir le décret de création de l'EPAEM. Gaudin avait proposé Mercier [ancien président de la C.C.I. et actuel président du Conseil Economique et Social de la Région PACA]. Vigouroux a refusé. [...] La Mission de Préfiguration ne devait durer que 6 mois, de juin 1994 à début 1995*", entretien avec Pierre Fiastre, adjoint à l'aménagement de R. Vigouroux, ancien directeur adjoint de la Mission de Préfiguration, le 12 novembre 1998.

<sup>119</sup> . Décret n°95-1102 portant création de l'EPAEM ; décret n°95-1103 inscrivant Euroméditerranée au titre d'OIN. Les Opérations d'intérêt national sont des dispositions dérogatoires au droit de l'urbanisme permettant à l'Etat de transférer la compétence de délivrance des permis de construire, les droits de préemption et d'expropriation et la délimitation des périmètres de ZAC ou de ZAD du maire à son représentant local, préfet ou Etablissement public d'aménagement. L'événement est d'importance puisque qu'Euroméditerranée est la première OIN depuis Fos-sur-Mer !

<sup>120</sup> . Sa nomination est cependant sans doute lié au fait qu'il ait été Directeur Régional de l'Equipement -poste peu valorisé au sein du corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées car n'impliquant que peu de responsabilités opérationnelles- de la région PACA au moment où Jean-Claude Gaudin était président du Conseil Régional.

<sup>121</sup> . "*Gaudin essaie de nuire à Muselier. Cela a pesé quand, à la direction d'Euroméditerranée, il n'y avait pas quelqu'un qui savait jouer de l'enjeu et des soutiens institutionnels. Becker était trop soucieux de se préserver un*

élu à la présidence de la République. La mise en place de l'EPAEM procure à la ville des ressources considérables mais, selon la plupart des interlocuteurs rencontrés, la priorité est donnée, à l'époque, à la stabilisation des rapports RPR-UDF au sein de la majorité municipale. Pour certains, encore aujourd'hui, J.-C. Gaudin n'a pas forcément intérêt à ce que R. Muselier réussisse à la tête d'Euroméditerranée. Le projet va donc pâtir d'un jeu de "marquage" réciproque entre le RPR et l'UDF et entre le maire et son premier adjoint.

Néanmoins, le Conseil d'administration de l'EPAEM est installé le 21 décembre suivant. Conformément à l'arbitrage politique résultant des engagements préélectoraux de J.-C. Gaudin et des tractations entre le RPR et l'UDF locaux, Renaud Muselier est élu président de la structure. On peut noter la forte présence des représentants de l'Etat et l'absence de la CCI Marseille-Provence au sein de ce Conseil d'administration :

|   |                 |
|---|-----------------|
| Etat  | 9 représentants |
| Ville de Marseille                                  | 4 représentants |
| Conseil Régional PACA                               | 2 représentants |
| Conseil Général Bouches-du-Rhône                    | 2 représentants |
| Communauté de Communes Marseille Provence Métropole | 1 représentant  |
| Port Autonome de Marseille                          | 1 représentant  |
| Personnalité qualifiée (le banquier Bernard Maurel) | 1 représentant  |

La première enveloppe financière attribuée au programme pour la période 1995-2000 s'élève à 1,7 milliard de francs<sup>122</sup> -auquel il faut ajouter la subvention du FEDER (objectif 2) et du Fonds Social Européen sur le site pour un montant de 110 millions de francs- est répartie comme suit (hors interventions de droit commun de chacune des institutions) :

|  |     |
|--|-----|
| Etat   | 50% |
| Ville de Marseille   | 25% |
| Conseil Régional PACA  | 10% |
| Conseil Général Bouches-du-Rhône                                   | 10% |
| Communauté de Communes Marseille Provence Métropole <sup>123</sup> | 5%  |

La mise en place de l'EPAEM est l'aboutissement d'un certain nombre d'évolutions intervenues à Marseille. Au milieu des années 1980, la crise politique et économique que traverse la ville débouche, d'une part, sur l'installation d'une équipe politique, celle de R. Vigouroux, entendant rompre avec le système des médiations defferristes et confronter Marseille à son environnement, d'autre part, à la production d'études prospectives au sein de

---

*parapluie. Il essayait de se protéger de partout selon les circonstances. Il ne voulait gêner personne et ne faisait pas avancer les choses", entretien, le 3 novembre 1998.*

<sup>122</sup> . La comparaison avec d'autres projets urbano-portuaires permet de relativiser l'engagement financier des autorités public : Boston, 15 Mds F ; Baltimore, 20 Mds F ; Barcelone, 5 Mds F ; Rotterdam, 3 Mds F.

l'AGAM et à la CCI. Ces événements modifient la structure de l'agenda local en y faisant entrer des enjeux tels que le développement économique ou le positionnement international de la ville et permettent l'émergence d'une capacité d'expertise collective locale<sup>124</sup>. Un certain nombre d'acteurs sont amenés à prendre position sur l'avenir de la ville. Un système d'acteurs et un agenda urbains commencent à s'institutionnaliser autour de ce qui deviendra Euroméditerranée.

Dans l'activation de cette dynamique de projet, le rôle de l'Etat est ambigu. D'un côté, en soutenant les projets de la fraction "modernisatrice" de la classe politique locale (l'équipe Vigouroux), en diligentant des missions préparatoires, en participant à l'enrichissement du méta-projet, l'Etat crée une structure d'opportunité nouvelle, bouscule les jeux d'équilibre et les logiques d'intérêts locaux, impose des normes extérieures et suscite le premier acte collectif inter-institutionnel dans l'aire métropolitaine marseillaise<sup>125</sup>. De l'autre, la création d'une structure *ad hoc* de maîtrise d'ouvrage, conçue pour contourner les fonctionnements claniques du système politique local et les luttes institutionnelles entre collectivités territoriales, va confiner le travail de projet à l'intérieur de cette structure, le limiter à sa composante strictement opérationnelle. Le projet perd de sa fonction instituante en devenant un projet technique d'aménagement pris en charge par une structure idoine. La concentration sur les problèmes d'aménagement, de procédures, va amener les acteurs à négliger le méta-projet et la mobilisation continue du consensus autour du méta-projet.

## **2. Euroméditerranée ou la carrière épique d'un projet**

Les vicissitudes et alternances politiques du projet à différents niveaux vont largement infléchir la carrière du projet marseillais. On peut distinguer deux phases dans cette carrière. Une première (1995-98) qui voit l'EPAEM limité dans son action par les jeux d'équilibre politiques locaux et se retrancher dans une activité de gestion de procédures d'urbanisme. Une seconde qui le voit s'émanciper de ce jeu et tenter de mettre en œuvre une démarche de projet se rapprochant de notre idéal-type (1998-2001).

---

<sup>123</sup> . Créée le 21 décembre 1992.

<sup>124</sup> . Nous avons traité cette question de la territorialisation de l'expertise et de la production du sens des politiques urbaines *in* Pinson, G., Vion, A., "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000.

<sup>125</sup> . C'est ce qu'indique une fonctionnaire de la Ville de Marseille : "*Euroméditerranée a été vraiment un élément fondamental pour développer des formes de coopération. Euroméditerranée a permis de fédérer l'ensemble des collectivités locales. C'est le premier acte collectif de cette région. L'entente des collectivités locales a été une prouesse. C'est une petite révolution culturelle. Cela a redonné une ambition commune*", entretien avec Danielle Cauhapé, déléguée aux relations avec le port à la Direction générale du développement économique, le 30 novembre 1998.

## 2.1 Luites politiques et repli sur le volet aménagement du projet (1995-1998)

### 2.1.1 Le "compromis Becker"

La période de la première direction de l'EPAEM fait figure de stase dans l'histoire d'Euroméditerranée. Le projet n'est plus porté politiquement, le méta-projet n'est plus évoqué dans les discours politiques. Il ne fait pas l'objet d'un débat citoyen et n'évolue plus. Euroméditerranée devient une opération d'aménagement classique, réduite à la gestion technique de deux ZAC, la ZAC Saint-Charles et la ZAC Joliette (cf. figure M9).

Déjà, les décrets de création de l'EPAEM sont en décalage par rapport à la structure que J.-P. Weiss et son équipe souhaitaient voir émerger. Les compétences classiques des structures publiques d'aménagement –l'élaboration des plans d'urbanisme, l'acquisition du foncier, la gestion des procédures d'aménagement- sont sur-représentées par rapport à des compétences plus innovantes telles que l'animation de réseaux de metteurs en œuvre ou la construction et l'actualisation d'un méta-projet. Les recrutements complémentaires qui sont effectués –le gros de la quarantaine de personnes qui composent l'EPAEM étant constitué de transfuges de la Mission de Préfiguration- concernent des profils classiques d'aménageurs. Le travail de la Mission de Préfiguration n'est ni publié ni repris par la nouvelle direction. Les initiatives en direction de la production d'effets immédiats du projet, comme la création d'emplois de proximité, ne sont pas reprises, le travail sur le quotidien des habitants est abandonné.

Un plan est produit, le *Schéma de référence d'urbanisme d'Euroméditerranée*, rendu public seulement à la fin 1998. Ce document révèle assez bien le mode d'appréhension très technique de l'opération qui domine du temps de la direction Becker. Il est produit à la manière d'un *Master Plan*, autrement dit un document figé, un produit fini, donnant à voir l'état final du périmètre après travaux, imposant une substance mais n'indiquant pas les modalités opérationnelles, les ressources mobilisables, les types de processus à mettre en branle pour arriver à cet état final. Le document est abandonné dès l'arrivée de Jean-Michel Guénod à la direction de l'EPAEM. C'est ce qu'indique un des membres de l'EPAEM :

*"Avant l'arrivée de Guénod, on était dans un système classique de différents points de vue. Dans la manière de traiter l'opération comme une simple ZAC. Un système classique dans les choix. Les choix étaient réduits à des choix techniques, le projet était appréhendé comme un projet technique. Classique aussi dans la partie projet urbain. C'était une grande opération d'urbanisme qui, en tant que telle, devait avoir son grand plan d'urbanisme, mais cela débouchait sur un*

*document trop figé. C'était un grand cadre plastique mais à partir de ça, on n'arrivait pas à faire démarrer des dynamiques"<sup>126</sup>.*

La gestion du projet est ainsi réduite à la gestion de deux Zones d'Aménagement Concerté, à la Joliette et dans le quartier Saint-Charles, autour de la gare SNCF. Encore, ces deux procédures avancent—elles péniblement du fait notamment de l'inexpérience de la nouvelle équipe en matière d'urbanisme opérationnel, inexpérience reconnue même au sein de l'EPAEM. C'est seulement en décembre 1996 que les procédures administratives pour les deux ZAC programmées sont lancées et c'est seulement un an plus tard que le préfet procède à la création effective des deux ZAC. De plus, l'élaboration des projets de ZAC se fait selon le système classique de la "ZAC en blanc" où l'acteur public conçoit le produit, le réalise pour ne se poser qu'ensuite la question de sa réappropriation par les autres acteurs. Par ailleurs, l'EPAEM est accaparé par un travail fastidieux de constitution de réserves foncières au détriment de tout travail d'animation des réseaux que la Mission de Préfiguration avait pu constituer autour du projet. Ce travail n'est pas repris par les élus et notamment R. Muselier que beaucoup disent trop occupé à consolider sa place parmi la jeune garde de Jacques Chirac. Le projet semble disparaître du débat public local, ne plus être porté ni par la structure EPAEM, ni par les leaders politiques locaux. Son existence se résume à la démolition des hangars J3 et J4 sur le port, le 18 octobre 1997 et au réaménagement contesté de la place de la Joliette, inaugurée le 10 septembre 1998.

Si la période de la direction Becker correspond à une phase de stase du projet, certains interlocuteurs rencontrés ont néanmoins évoqué le travail de sappe, très technique mais nécessaire, sur le foncier, les infrastructures et le montage administratif des dossiers, effectué durant cette période.

### 2.1.2 L'audit de l'EPAEM

L'invisibilité du projet, l'absence de portage politique, l'abandon des dispositifs de mobilisation commencent à susciter des polémiques au niveau local —qui s'exprime notamment au sein du Conseil d'Administration de l'EPAEM— quand survient la dissolution de l'Assemblée Nationale en 1997. La formation du gouvernement Jospin change la donne pour l'opération Euroméditerranée : Jean-Claude Gaudin n'est plus ministre de l'aménagement du territoire, Jean-Pierre Weiss, ancien directeur de la Mission de Préfiguration de l'EPAEM, devient directeur de cabinet de Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement et conseiller

---

<sup>126</sup> . Entretien avec Gilles Sensini, architecte-urbaniste, responsable de la stratégie pour l'espace public à la direction de la stratégie urbaine de l'EPAEM, le 28 novembre 2001.

technique de Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement. Autour de J.-P. Weiss, P. Fiastre et D. Carrière, "remerciés" au moment de la création de l'EPAEM, et des élus socialistes du Conseil Régional PACA et du Conseil Général des Bouches-du-Rhône se forme un lobby qui presse en faveur de la commande d'un audit de l'EPAEM. Le 17 septembre 1997, le gouvernement confie une mission d'audit à André Blanc, inspecteur général des finances et Georges Cavalier, président de la V<sup>e</sup> section du Conseil Général de Ponts et Chaussées, visant à repérer dans les modes de fonctionnement et dans l'utilisation des financements l'origine des retards pris par l'opération.

Le rapport remis le 26 novembre 1997 ne remet pas en cause le bien-fondé de l'opération. Les objectifs économiques et urbanistiques de l'opération restent pertinents, eu égard à la situation de la ville et du périmètre concerné et la structure EPAEM n'est pas non plus remise en cause. Néanmoins, un certain nombre de dysfonctionnements est pointé. Tout d'abord, l'audit relève de manière plus ou moins directe un *problème de management interne de l'organisation*. La forte structuration verticale de l'EPAEM<sup>127</sup> traduit l'approche très technicienne du projet. Elle induit des rigidités dans le fonctionnement, de forts clivages entre les professions représentées au sein de l'EPAEM qui ne sont pas compensés par un fort leadership de la direction générale. Sous la direction Becker, en l'absence d'un portage fort du projet que ce soit de la part des élus ou du directeur de la structure, les logiques sectorielles ont pris le dessus, générant des luttes internes au sein de l'EPAEM<sup>128</sup> et éloignant la structure d'un travail sur les grandes orientations du projet. Selon l'audit, aucun effort visant à construire et faire partager les grands objectifs du projet, non seulement aux partenaires institutionnels et privés du projet mais également aux personnels de la structure EPAEM n'a

---

<sup>127</sup> . L'organisation générale des services de l'EPAEM, inspirée de celle des autres établissements publics d'aménagement, est structurée autour de quatre directions : une direction administrative (dite direction financière et des affaires générales), la direction du développement économique et deux directions opérationnelles (la direction des programmes d'aménagement et de construction et la direction des affaires foncières immobilières et juridiques).

<sup>128</sup> . Un conflit très dur éclate au sein de la structure opposant le directeur général adjoint et le directeur des programmes d'aménagement et de construction. Le premier décide alors de scinder la direction des programmes en deux, une direction de la maîtrise d'ouvrage qui a la haute main sur les deux ZAC et une direction de la programmation qui devient un placard. Le conflit n'est pas tranché par le directeur général. "*La Direction des programmes d'aménagement et de construction, qui était conçue comme une direction opérationnelle, avait pris une place qui n'aurait pas dû être la sienne. Tout convergait vers elle. Le problème de fond, c'était l'absence de définition claire des objectifs et le déficit de définition des domaines de compétences de chacun. On ne savait pas qui faisait quoi, ce qui était propice à des luttes de personnes qui ne débouchaient sur rien*", entretien avec Dominique Cervetti, urbaniste à la direction de l'aménagement puis directrice de la stratégie urbaine de l'EPAEM, le 15 décembre 1998.

été effectué. Le lancement des procédures de ZAC a fait passer le processus de construction, de partage et d'amendement du méta-projet au second plan<sup>129</sup>.

*L'approche technicienne et les cloisonnements sectoriels* ont privé l'EPAEM d'un méta-projet décliné en objectifs intermédiaires de plus ou moins long terme permettant de hiérarchiser les priorités en fonction des ressources disponibles aux différents stades du cheminement du projet. "Il convient donc, indique l'audit, *de définir plus précisément le cheminement et la stratégie de mise en œuvre progressive de l'opération, en hiérarchisant plus clairement les priorités des premières réalisations à intervenir, en concentrant en conséquence les efforts à accomplir, et en mettant en place un outil de programmation et d'ordonnancement efficace*"<sup>130</sup>. Il s'agit de mieux faire dialoguer stratégies et ressources en prenant en compte les temporalités de la ville et des différents acteurs qui y interviennent. Cette absence de gestion des temporalités diverses du projet s'est notamment illustrée, selon les auditeurs, par une politique foncière trop ambitieuse et mal phasée<sup>131</sup>. La mission d'audit recommande donc d' "*éviter toute acquisition foncière d'anticipation et [de] limiter les achats de terrains aux besoins les plus immédiats*"<sup>132</sup>. L'audit enjoint à l'EPAEM de renouer avec la stratégie urbaine qui avait été définie par la mission de préfiguration, autrement dit d'abandonner un rôle d'intervenant direct et de "*s'attacher à privilégier quelques actions-clé susceptibles de donner de la valeur aux sites sur lesquels on intervient et propres à susciter la volonté d'agir de la part de ceux qui espèrent profiter des possibilités ainsi créées. Déclencher des processus cumulatifs de valorisation, faciliter l'adhésion et les interventions des différents acteurs capables de donner corps à ces processus*"<sup>133</sup>.

Une autre carence pointée par l'audit est *l'insuffisante mobilisation des autorités publiques, locales et nationales*. L'engagement financier des autorités publiques est jugé

---

<sup>129</sup> . L'audit indique ainsi dans un chapitre intitulé "Une stratégie urbaine indécise" qu' "il ne semble pas qu'un processus ait été initié pour élucider les divergences qui persistent et parvenir à une approbation formelle par toutes les parties prenantes du schéma d'urbanisme directeur, qu'il est pourtant indispensable de faire approuver au plus vite, non seulement pour fixer définitivement les grands choix, mais aussi pour encadrer toutes les études d'aménagement à venir", in Blanc, A., *Rapport d'audit, op. cit.*, p. 22.

<sup>130</sup> . Blanc, A., *Rapport d'audit, op. cit.*, p. 22.

<sup>131</sup> . L'EPAEM s'est notamment lancé dans une politique de constitution de réserves foncières qui est, selon les auditeurs, en dehors de sa compétence. Jusque fin 1997, sur les quatorze entités foncières acquises par l'EPAEM pour 107,42 MF (16,4 M€) réalisées, seules huit d'entre elles correspondaient aux objectifs prioritaires de l'opération selon le rapport d'audit. La mission recommande même la remise en cause de deux acquisitions non encore finalisées et soupçonne la Ville de Marseille d'imposer à l'EPAEM le portage financier de ses stratégies foncières propres.

<sup>132</sup> . Blanc, A., *Rapport d'audit, op. cit.*, p. 23.

<sup>133</sup> . Blanc, A., *Rapport d'audit, op. cit.*, p. 25.



encore insuffisant<sup>134</sup> par rapport aux enjeux et en regard de la situation financière de la Ville de Marseille qui finance par l'emprunt 90% de ses dépenses d'équipements. Le projet n'est pas encore la priorité des différents partenaires engagés. L'Etat ne lui a fait bénéficier que d'une seule modeste délocalisation<sup>135</sup>. Certains segments de l'Etat cherchent à faire supporter par l'EPAEM des investissements qu'ils devraient assumer eux-mêmes. Le rapport préconise donc de déléguer au préfet de région l'ensemble des crédits d'Etat destinés à Euroméditerranée. Les collectivités territoriales n'ont pas non plus pris la mesure de l'ampleur de l'effort requis par l'opération. Les conflits qui les opposent ont tendance à trouver dans le Conseil d'administration de l'EPAEM un lieu d'épanouissement, ce qui nuit à la conduite du projet. Le rapport préconise donc la mise en place de dispositifs d'élaboration collective permettant la décantation préalable des dossiers. La mobilisation de l'appareil municipal marseillais est rendue difficile par le fait que le maire de Marseille ne préside pas l'EPAEM. Enfin, de manière générale, le projet souffre d'une visibilité insuffisante qui implique de "*recréer localement autour du projet une forte dynamique collective*"<sup>136</sup>. Euroméditerranée tend à se réduire à une "*une mosaïque de projets indépendants*"<sup>137</sup> au sein de laquelle chaque institution, administration d'Etat et ou collectivités locales, semble davantage motivée par la poursuite de ses propres intérêts que par la dynamique générale du projet. Il s'agit donc de remédier à cet éparpillement en accélérant les premières réalisations afin de susciter l'adhésion des partenaires et de la population et en mobilisant les milieux économiques –absents du conseil d'administration de l'EPAEM- au sein d'une instance de concertation et de consultation.

## **2.2 La direction Guénod (1998...)**

Les effets politiques de l'audit et de l'alternance ne tardent pas à se faire sentir<sup>138</sup>. La direction de Dominique Becker ne résiste pas aux conclusions du rapport. Le préfet de région reprend l'opération en main dès janvier 1998 en attendant la désignation d'une nouvelle équipe de direction. En lançant l'idée d'un audit, J.-P. Weiss et ses anciens collaborateurs de la

---

<sup>134</sup> . L'ampleur de l'effort financier des institutions publiques dans cette opération est à relativiser. Elle est du même ordre que celui consenti à d'autres opérations en cours dans l'aire métropolitaine marseillaise, comme l'aéroport de Marignane (2 Mds F), l'hôtel du département (1,7 Md F), la gare Saint-Charles (1 Md F) ou le Grand Projet Urbain des quartiers Nord (0,8 Md F).

<sup>135</sup> . Celle du Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Emploi et les Qualifications avec 120 emplois (CEREQ).

<sup>136</sup> . Blanc, A., *Rapport d'audit, op. cit.*, p. V.

<sup>137</sup> . *Ibid.*, p. IV.

<sup>138</sup> . Notons que par ailleurs, en mars 1998, les élections régionales sont remportées par la gauche. Michel Vauzelles PS prend la présidence du Conseil Régional PACA. Par ailleurs, après la démission de François Bernardini, le socialiste Jean-Noël Guérini, qui est par ailleurs maire du 2e secteur de Marseille (secteur incluant Euroméditerranée), accède à la présidence du Conseil général des Bouches du Rhône. La nouvelle composition du CA de l'EPAEM est donc marquée à gauche.

Mission de Préfiguration ont déjà en tête un successeur pour Becker, Jean-Michel Guénod<sup>139</sup>. Ce dernier prend ses fonctions de directeur général de l'EPAEM début juillet 1998.

### 2.2.1 Différencier le méta-projet de l'opération

Le nouveau directeur va d'abord s'attacher à *renouer avec un management de projet*, abandonné depuis la Mission de préfiguration<sup>140</sup>, consistant à hiérarchiser les objectifs, à identifier les opérations les plus rapidement réalisables permettant à la fois de lancer des processus de valorisation, de donner une visibilité à l'opération, propice à la mobilisation des équipes, à la mise en appétit des investisseurs et à l'appropriation par les habitants.

Une des inspirations de Jean-Michel Guénod consiste d'abord à distinguer le projet et l'opération, de bien spécifier deux types d'activités : une première visant à construire, partager et faire évoluer des grands objectifs permettant de maintenir la mobilisation d'une pluralité d'acteurs ; une deuxième activité consistant à décliner ces grands objectifs sur le terrain à travers des opérations concrètes. Cette nouvelle démarche ne vise rien moins que faire d'Euroméditerranée "*une sorte de laboratoire d'un néo-urbanisme que l'on pourrait dire de 'processus'*"<sup>141</sup>. L'EPAEM ne doit plus agir comme aménageur, mais comme activateur de processus de partage, de construction collective de visions et de modes de mise en œuvre. "*La mission de l'établissement public d'Euroméditerranée*, indique son directeur, *n'est pas de concevoir puis de réaliser un objet fini mais au contraire de donner une finalité aux différentes actions qui se développeront sur son territoire sur une échelle de temps de l'ordre de 10 à 15 ans*"<sup>142</sup>. L'expression "*Forger une finalité*"<sup>143</sup> est employée par la nouvelle direction pour indiquer que l'établissement public n'a pas vocation à mettre en œuvre un projet figé et prédéfini mais davantage à fournir un cadre à l'activité collective de consolidation progressive de critères et d'orientations stratégiques qui guideront une pluralité d'interventions. Le slogan d'Euroméditerranée s'enrichit : il s'agit désormais de "*faire de la ville sur la ville avec la*

---

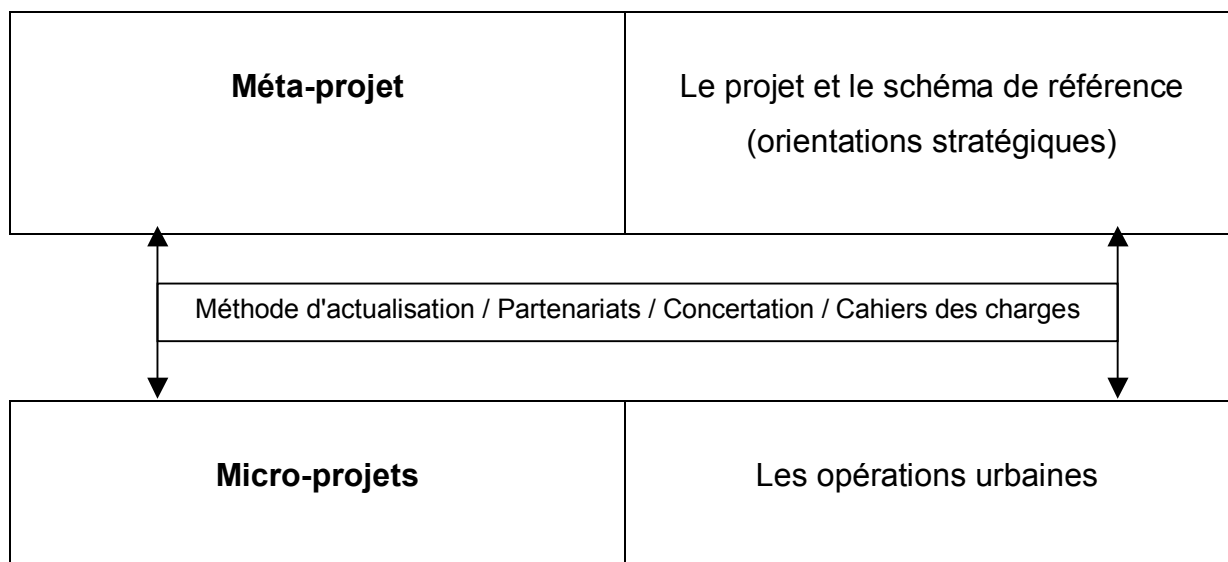
<sup>139</sup> . Diplômé de l'IEP de Paris, architecte-urbaniste et titulaire d'un diplôme d'une *Business School* américaine, Jean-Michel Guénod est à la fois un acteur qui a fait ses classes au niveau local –il fut urbaniste en chef de l'Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre et a par ailleurs participé avec D. Carrière et P. Fiastre aux réseaux de la coopération décentralisée avec les pays du Maghreb- mais qui a également de solides appuis au niveau national puisqu'il a évolué dans les réseaux du mouvement HLM (il fut directeur du CREPAH, filiale d'études et de conseil de l'UNFOHLM entre 1987 et 1990), dans les réseaux de la Caisse des Dépôts (en tant que dirigeant des filiales immobilières du groupe SCIC) et de la Politique de la Ville (il était, avant sa nomination à la tête de l'EPAEM, conseiller du directeur général adjoint de la CDC chargé de la Politique de la Ville et à ce titre membre de la Commission Sueur).

<sup>140</sup> . Les intentions du nouveau directeur général sont consignées dans sa communication au Conseil d'administration de l'EPAEM le 23 octobre 1998.

<sup>141</sup> . Guénod, J.-M., "Une démarche globale : Euroméditerranée", Colloque AGAM, 29 novembre 2001, p. 1

<sup>142</sup> . Etablissement Public Euroméditerranée, *Le conseil d'urbanisme d'Euroméditerranée*, décembre 2000, p. 2. Au passage on notera que le terme "aménagement" a disparu du nom de la structure.

ville"<sup>144</sup>, c'est-à-dire de manifester un volontarisme qui prenne en compte les "singularités contextuelles", les intérêts en présence, les évolutions du contexte et du marché : "l'incertitude et l'aléatoire sont devenus des éléments constitutifs du projet"<sup>145</sup>. Deux niveaux de l'opération se distinguent désormais nettement, entre lesquelles il convient d'organiser une itération permanente :



L'organigramme de l'EPAEM a été adapté à cette distinction entre le projet et l'opération urbaine. Une Direction du Projet dirigée par Thierry Martin<sup>146</sup>, chargé dans l'organigramme précédent des prospects internationaux, est créée afin d'animer la construction, l'enrichissement et l'actualisation des grandes orientations stratégiques, d'articuler le moyen et le long terme et faire évoluer le concept au cours du temps<sup>147</sup>. Au côté de cette direction du projet, on trouve désormais un ensemble de trois directions opérationnelles : une direction de la maîtrise d'ouvrage qui regroupe les activités d'enssembler

<sup>143</sup> . *Ibid.*, p. 4.

<sup>144</sup> . *Ibid.*, p. 2.

<sup>145</sup> . *Ibid.*, p. 4.

<sup>146</sup> . Celui-ci indiquait avant sa nomination à cette nouvelle fonction qu'il fallait "séparer Euroméditerranée de l'Etablissement Public. L'EPA n'est qu'un outil opératoire. Il faut individualiser le projet. [...] Le projet sublime l'opération", entretien avec Thierry Martin, directeur du développement économique et du marketing jusqu'en 1999 puis directeur du projet, Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée, le 10 novembre 1998.

<sup>147</sup> . "Il fallait que la personnalité du Directeur Général redonne du souffle à tout cela. Il fallait donner du souffle tout en précisant les objectifs. Etre concret sur les procédures et les effets à court et moyen termes et donner au projet toute sa dimension. La grande différence qu'a créé l'arrivée de Jean-Michel Guénod, c'est la création de la Direction du Projet confiée à Thierry Martin. Thierry Martin prépare du long terme quand les autres parlent du court terme. Quand on parle de la Cité de la Méditerranée, on redonne du souffle à l'opération mais on l'opérationnalise aussi. Il y a des temporalités pour le projet d'une part, et pour les opérations immédiates, d'autre part", entretien avec Paul Colombani, responsables des questions juridiques et foncières à la direction commerciale de l'EPAEM, le 28 novembre 2001.

urbain et notamment les deux cellules porteuses des deux ZAC, une direction de la Stratégie Urbaine, chargée d'assurer la cohérence et la qualité urbanistique des opérations menées dans le périmètre et une direction de la redynamisation des quartiers, chargée des actions en direction des quartiers existants (habitat, emplois de proximité, équipements sociaux).

La nouvelle organisation a vocation à recentrer l'activité de l'EPAEM sur l'actualisation et la diffusion du méta-projet, sur un travail d'ensemblier stabilisant les grandes orientations et négociant leurs déclinaisons en objectifs intermédiaires de moyen terme, en projets opérationnels.

### 2.2.2 La démarche actualisation/spatialisation/instrumentation

L'EPAEM a promu une nouvelle méthode d'action permettant d'articuler le méta-projet aux opérations concrètes, le court terme au long terme : la démarche actualisation/spatialisation/instrumentation. Il s'agit de systématiquement confronter les grandes orientations du projet aux contraintes de mise en œuvre et de les faire évoluer en fonction des contingences opérationnelles et du stock des ressources disponibles (opportunités foncières ou d'implantation, financements disponibles mais aussi présence d'acteurs, obtention du consensus, etc.). Un des reproches faits au management de la direction précédente était d'avoir produit un plan fétichisé et de ne pas l'avoir confronté aux contraintes de mise en œuvre. La technique dite de "spatialisation" consiste ainsi à tester les orientations du méta-projet afin de les préciser et/ou de les actualiser.

Le projet de coupure de l'autoroute A7 en amont de la Porte d'Aix est un bon exemple d'application de cette technique. Ce projet implique de reporter des flux autoroutiers sur des voiries plus modestes et pose donc des problèmes techniques extrêmement complexes. Trois équipes pluridisciplinaires de définition associant concepteurs –architectes, paysagistes- et programmeurs –ingénieurs circulation et infrastructures- ont ainsi été chargées de "spatialiser", autrement dit de mettre à l'épreuve de la mise en œuvre, des contraintes et ressources présentes, ce projet et d'en tirer des propositions opérationnelles concrètes.

*"C'est un projet qui accumule les contraintes. On a choisi de définir trois équipes de définition. Ils partent d'un site, d'un programme et ils essaient de spatialiser ces programmes et on voit à quoi ça aboutit. Avec un pilotage pour qu'à terme, les acteurs décident. Le but c'est d'arriver à une décision"<sup>148</sup>.*

---

<sup>148</sup> . Entretien avec Gilles Sensini, responsable de la stratégie pour l'espace public à direction de la stratégie urbaine de l'EPAEM, le 28 novembre 2001. Dans ce cas précis, la décision a été prise de lancer de nouvelles études, l'opération impliquant des problèmes de report de flux automobiles ingérables.

Le but est bien de parvenir à des consensus opératoires, permettant de concilier une pluralité d'intérêts, d'exigences techniques et d'articuler des ressources. Ces consensus ponctuellement construits permettent de révéler les contraintes de mise en œuvre et d'actualiser le projet d'ensemble. La bonne décision n'est pas celle qui met en œuvre les partis du plan cogité, mais celle qui permet de construire le consensus entre acteurs impliqués dans les interactions de la mise en œuvre et du coup de réunir le maximum de ressources.

L'EPAEM sort d'une activité de concepteur-aménageur<sup>149</sup> pour embrasser une activité d'ensemblier, d'animateur de structures d'interactions entre une pluralité d'acteurs, d'intérêts et de logiques techniques et professionnelles. Il n'est plus maître d'ouvrage unique mais partage désormais cette responsabilité avec d'autres institutions –Ville de Marseille, Conseil Général, port autonome, SNCF- à travers une série de conventions. Le respect des grands principes du méta-projet et la convergence des différentes interventions ne sont plus attendus d'un contrôle direct et total de la maîtrise d'ouvrage sur le périmètre par l'EPAEM mais du partage de ces principes au fil des interactions qui jalonnent les processus de co-élaboration des projets et le suivi de leur mise en œuvre. D'ailleurs, l'abandon des prérogatives de maître d'ouvrage unique par l'EPAEM a favorablement fait évoluer les relations avec ses partenaires et notamment avec les services de la Ville de Marseille après une "période Becker" marquée par de fortes rivalités entre les deux entités.

Le cas de l'insertion du tramway dans la rue de la République, qui fait partie du périmètre d'Euroméditerranée, est un bon exemple de l'évolution de ces rapports (cf. figure M11). L'EPAEM a concédé la maîtrise d'ouvrage pour le réaménagement des espaces publics de la rue à la Ville de Marseille mais disposait d'un budget de 4,6 M€ pour cette opération lui permettant de peser sur la conduite de l'opération. Ce budget a permis à l'EPAEM de jouer un rôle d'ensemblier et notamment de coordonner des services de la Ville de Marseille qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble. Le partage de la maîtrise d'ouvrage a non seulement permis de stabiliser des routines de coopération entre services de l'EPAEM et de la Ville de Marseille mais également entre les services municipaux eux-mêmes.

*"On a eu un rôle d'ensemblier urbain. Ce qui pose problème à Marseille, c'est la fragmentation des administrations urbaines. Plein de services qui travaillent seuls dans leurs coins. On arrivait à des absurdités. Le tracé du*

---

<sup>149</sup> . "Venant d'une agence d'urbanisme, [...] je ne suis pas cramponné à des prérogatives de maître d'ouvrage. En arrivant j'étais choqué par la structure et la manière dont elle fonctionnait. Venant de l'Atelier Parisien d'Urbanisme, j'avais l'habitude d'un pouvoir communal fort. J'étais choqué par le caractère extra-territorial de l'EPAEM. [...] On se situe désormais essentiellement comme chef d'orchestre alors que les précédents responsables de l'aménagement à l'EPAEM se positionnaient comme concepteurs", entretien avec Gilles Sensini, le 28 novembre 2001.

*tramway était repoussé sur un côté de la rue pour garantir la vitesse commerciale, mais cette solution ne prenait pas en compte les autres dimensions : le stationnement, les commerces, etc. On a tout remis à plat. On a missionné une équipe d'ensemblier pour créer une cohérence globale. On a demandé à chacun des services impliqués de lister ses contraintes propres et à partir de la prise en compte de l'ensemble de ces contraintes on a retravaillé le projet du tram et des espaces publics. C'est le ticket d'entrée des 30MF sur l'espace public qui nous a permis de tenir une cohérence d'ensemble. On a construit une culture commune<sup>150</sup>.*

La convergence des interventions ne se fait pas à partir d'un projet préétabli mais se construit au fil d'un processus interactif permettant de faire émerger des contraintes imprévues, de reformuler les problèmes et, finalement, de faire émerger le projet lui-même. Ce processus interactif et itératif permet, en outre, de stabiliser des routines de coopération et des anticipations réciproques entre acteurs et, au final, d'instituer des systèmes d'opérateurs autour de la définition des projets concrets qui déclinent le méta-projet. Celui-ci se construit par émergence, dans le cadre d'une itération avec les opérations concrètes. La vision d'ensemble apparaît au fur et à mesure que sont testées des hypothèses d'aménagement, sa construction est alimentée par le *feedback* qui arrive du niveau de la mise en œuvre. On retrouve dans la démarche actualisation/spatialisation/instrumentation le principe du "*Pianificare facendo*". L'actualisation permet de mettre le plan de référence à l'épreuve des nouvelles opportunités, des nouvelles contraintes et ressources qui ont pu apparaître. La spatialisation permet de nourrir le méta-projet des contraintes rencontrées au niveau de la mise en œuvre. De manière significative, l'instrumentation n'est que la dernière étape du processus. La procédure est déduite du projet, du contexte et des ressources et pas l'inverse. Le projet peut se satisfaire d'une modification du POS, de mesures de protection du patrimoine, ou nécessiter, au contraire, une opération lourde de type ZAC ou OPAH, une intervention publique massive à travers notamment des acquisitions foncières mais ces choix n'interviennent qu'après que les choix relatifs aux contenus aient été effectués.

### 2.2.3 La prise en compte d'une pluralité d'échelles et de temporalités du projet

La volonté de mieux gérer les différentes temporalités du projet est aussi ce qui distingue la direction Guénod de la précédente et ce qui permet d'entrevoir les signes d'une acclimatation de la démarche de projet à Marseille.

Cette gestion des temporalités consiste d'abord à initier un processus de mise en œuvre quand bien même le dessin final du projet dans son ensemble n'est pas définitivement fixé, car c'est aussi les contingences que fait émerger la mise en œuvre des premières opérations qui

---

<sup>150</sup> . Entretien avec Gilles Sensini, le 28 novembre 2001.

construisent et font évoluer le méta-projet. L'EPAEM procède ainsi au repérage des points à partir desquels il est possible de lancer rapidement des dynamiques de valorisation et y lance ou y facilite des opérations. C'est ce qu'on appelle au sein de l'EPAEM, les "turbo-opérations" qui ont l'avantage de donner ainsi une visibilité au projet, d'obtenir un premier retour des marchés immobiliers, tester la disponibilité des opérateurs et la réaction de la demande<sup>151</sup>. A travers cette démarche, il s'agit également d'organiser une coopération des régulations publiques et marchandes dans le processus de construction de la ville et d'abandonner une tendance de l'aménagement à la française consistant à vouloir totalement maîtriser les temps de ce processus par le recours aux acquisitions foncières, à la maîtrise d'ouvrage directe ou la construction d'équipements publics, bref au travers de régulations essentiellement publiques et d'une débauche de ressources publiques. Ici, la volonté de maîtrise publique des processus de fabrication de la ville n'est pas abandonnée mais elle s'opérationnalise à travers une combinaison de ressources de logiques d'action relevant du marché et de l'Etat ce qui implique de "caler" le rythme des interventions publiques sur celui des logiques de marché. Cette gestion des temporalités permet de ne pas faire dépendre l'avancement du projet d'un seul type de ressources. Ainsi, au tout début de l'opération, les délocalisations d'administrations ou d'institutions publiques étaient présentées comme un préalable indispensable au démarrage de l'opération. Mais les décisions relatives à ces délocalisations, leur nature et les délais, ne dépendaient pas de l'Etablissement Public qui, pourtant, devait activer un processus de transformation. La gestion différenciée des temporalités et des échelles du projet, le lancement d'opérations en prenant appui sur des dynamiques de marché a permis d'affranchir le projet de la dépendance d'un seul type de ressources -publiques en l'occurrence-, de lui donner une visibilité quand bien même le programme ne serait pas exhaustivement défini, dans sa nature comme dans son ampleur.

Pour pouvoir accueillir des imprévus, le projet doit forcément être ouvert, négociable. Pour être crédible, il doit à la fois être globalement cohérent et en même temps donner des résultats tangibles rapidement. D'où la nécessité d'organiser des itérations constantes entre le

---

<sup>151</sup> . "On est passé d'un urbanisme de Master Plan à un urbanisme-processus. Un système où le contenu et le contenant sont plus intimement liés. Avec une plus grande souplesse dans l'articulation entre le moyen terme et le court terme. Il s'agit de créer un effet d'entraînement, d'intervenir là où il est possible d'intervenir immédiatement sans compromettre le parti d'ensemble. Sur tous les dossiers, on fixe des priorités, on essaie d'identifier des points déclencheurs, des dynamiques déjà à l'œuvre. On identifie des lieux qui peuvent être commercialisés à court terme sans compromettre le parti d'aménagement des espaces publics. L'opération souffrait de ne pas avoir de crédibilité opérationnelle. Avec les commerciaux de l'Etablissement Public, on s'est arrangé pour voir là où on pouvait faire démarrer des choses. C'était le plus important pour une opération qui n'arrivait pas à se donner une visibilité. Un gros effort a été fait sur la lisibilité, pour repérer les secteurs sur lesquels on pouvait intervenir rapidement", entretien avec Gilles Sensini, le 28 novembre 2001

méta-projet et les opérations concrètes, entre le long terme et le court terme, pour que ces deux niveaux s'alimentent réciproquement. Ces itérations permettent d'une part aux opérations de ne pas être des "coups" isolés, sans lien organique avec leur environnement, et d'autre part, au méta-projet de ne pas être complètement coupé des contingences opérationnelles et de se rendre crédibles par des réalisations régulières. Il semble donc que l'EPAEM se soit peu à peu converti à une planification de processus, faisant dialoguer sur un temps relativement long des stratégies et des ressources. Cette pratique de la planification conçue comme une activité sociale continue a aussi vocation à produire des effets latéraux en termes de construction d'un capital institutionnel, d'un stock de représentations et de normes d'action qui pérennise un système d'acteurs et donne une cohérence à l'ensemble des interventions de ces acteurs. Dans ce contexte, l'outil graphique, le plan d'urbanisme n'est plus sacralisé, il devient un outil de dialogue et de construction des coalitions.

*"Ce n'est pas une programmation fermée, mais une programmation qui énonce des critères d'acceptabilité qui nous permettent de décider si oui ou non on accepte tel ou tel type de sollicitation. [...] Sous Becker, le plan était une fin en soi. Aujourd'hui, on est dans une logique où l'on définit des objectifs et des processus qui garantissent la mise en œuvre de ces objectifs"<sup>152</sup>.*

*"Dans le cas d'Euroméditerranée, on a tout à fait un processus instituant continu, permettant d'enrichir le projet. C'est la position de Guénod. Dans le cas de la Cité de la Méditerranée, on a l'exemple d'un enrichissement permanent. On n'a pas fait un plan d'urbanisme"<sup>153</sup>.*

*"Il fallait donner du souffle tout en précisant les objectifs. Etre concret sur les procédures et les effets à court et moyen termes et donner au projet toute sa dimension. La grande différence qu'a créée l'arrivée de Jean-Michel Guénod, c'est la création de la Direction du Projet confiée à Thierry Martin. Thierry Martin prépare du long terme quand les autres parlent du court terme. Quand on parle de la Cité de la Méditerranée, on redonne du souffle à l'opération mais on l'opérationnalise aussi. Il y a des temporalités pour le projet d'une part, et les opérations immédiates"<sup>154</sup>.*

La création d'une direction du projet correspond à cette volonté de faire dialoguer le court terme de l'opérationnel et le long terme du concept, de la prospective, du méta-projet. Cette direction se charge de la production et de l'actualisation du "policy discourse", d'un discours permettant de "donner du souffle" à l'opération, de rappeler des grands principes, de créer des normes de comportements communes aux différentes parties prenantes du projet, tout en confrontant ces grands objectifs, ces principes et ces normes aux contingences de la

---

<sup>152</sup> . Entretien avec Dominique Cervetti, directrice de la stratégie urbaine de l'EPAEM, le 30 novembre 2001.

<sup>153</sup> . Entretien avec Robert Varet, directeur de la redynamisation des quartiers, EPAEM, le 28 novembre 2001.

<sup>154</sup> . Entretien avec Paul Colombani, responsable des affaires juridiques et foncières, direction commerciale de l'EPAEM, le 28 novembre 2001.



mise en œuvre. La direction du projet organise également la constitution d'un capital institutionnel, ensemble de ressources cognitives, relationnelles et identitaires accumulées au cours des interactions qui émaillent le processus de construction du projet, ressources qui lient les acteurs entre eux et qui peuvent être recyclées et utilisées lors d'autres phases du projet<sup>155</sup>.

Dirigée par une personnalité ne devant pas sa nomination à des compromis politiques locaux et bénéficiant d'une légitimité certaine auprès des membres de l'Etablissement Public, des administrations nationales<sup>156</sup> mais aussi, progressivement, auprès des acteurs politiques locaux, l'EPAEM a pu reconquérir une marge de manœuvre et mettre en place une démarche de projet se rapprochant davantage de notre idéal-type. Le projet y est vu comme un processus davantage que comme un produit fini et figé dans des documents. Cette nouvelle conception a permis à la structure de s'ouvrir sur son environnement local et, notamment, de nouer des rapports de coopération plus étroits avec les services de la Ville de Marseille.

### **2.3 L'évolution d'un méta-projet**

L'acclimatation d'une démarche de projet dans le cadre d'Euroméditerranée peut être repérée, au-delà des méthodes d'action, dans l'évolution du contenu du méta-projet. On va voir qu'alors que le projet est dans un premier temps marqué par une volonté de produire une enveloppe urbaine conforme aux standards requis par les investisseurs, il va peu à peu faire davantage de place aux ressources du contexte marseillais, tant en termes de traces de la ville physique qu'en termes d'activités et de pratiques socio-économiques. La nouvelle méthode de conduite du projet promue par la direction Guénod a permis de faire du projet un support de dialogue, de négociations et d'apprentissage réciproque et de faire évoluer à la fois le contenu du méta-projet. Ainsi est-on passé d'une vision strictement aménageuse et anti-portuaire à une approche beaucoup plus globale et une programmation plus composite. Cependant insister sur les apprentissages et les ajustements qui émaillent les épisodes de coopérations entre parties prenantes ne doit pas amener à minimiser le jeu des rapports de force entre ces acteurs.

#### **2.3.1 D'une vision strictement aménageuse et anti-portuaire...**

##### *Une vision anti-portuaire*

Le projet est dans un premier temps marqué par une vision assez hostile aux activités portuaires. Les premiers projets architecturaux contrarient la communauté portuaire qui y voit un empiètement sur son domaine et un mépris pour ses activités. Sur les 311 hectares du

---

<sup>155</sup> . Healey, P., "An Institutional Approach to Spatial Planning", in Healey, P., Khakee, A., Motte, A., Needham, B. (eds), *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*, Londres, UCL, 1997, p. 23.

périmètre délimité par la mission Masson, 100 ha relève du domaine portuaire. Par ailleurs, l'élection en 1995 à la mairie de Marseille de Jean-Claude Gaudin qui a largement exposé ses visions anti-portuaires et sa volonté de reconquérir le front de mer au nord de la ville au profit d'activités touristiques attisent encore les appréhensions de la communauté portuaire, et notamment du syndicat CGT des dockers. Par la suite, les stratégies économiques et urbanistiques de l'EPAEM font peu de cas des activités portuaires. La priorité est à l'attraction d'activités tertiaires, mais la volonté de développer ces fonctions sur la base des activités portuaires et de logistique présente dans le rapport de la DATAR est mise sous le boisseau. Pour les responsables du développement économique à l'EPAEM, l'activité portuaire n'est pas en mesure de susciter une demande de bureaux suffisante. La direction du développement économique à la Ville de Marseille semble aussi sceptique sur l'avenir du port et considérer que seuls les bassins ouest, ceux de Fos, sont performants. Cette hostilité latente face au port se traduit sur le plan urbanistique dans le *Schéma de référence d'urbanisme* d'Euroméditerranée dans lequel le port n'apparaît que sous la forme d'un résidu d'activités portuaires "disneylandisé"<sup>157</sup>. La fascination pour le tertiaire, la volonté d'exploiter le front de mer afin d'y aménager un quartier d'affaires et de résidence de prestige sur le modèle des "waterfronts" de Londres ou de Baltimore est très nette dans les documents urbanistiques produits sous la direction Becker<sup>158</sup>. Charles Gachelin, directeur de l'Institut de géographie de Lille et promoteur de la candidature de Lille à l'organisation des J.O. de 2004 produit un rapport qui met en exergue la nécessité pour Marseille de se conformer au modèle international des "waterfronts". La mutation urbaine engagée par la reconquête des "waterfronts" est présentée comme un processus rendu inéluctable par "l'existence de délaissés portuaires ou d'espaces à vocation maritime moins utilisés proches du centre ville et par les friches industrielles ou tertiaires liées à l'exurbanisation de ces activités"<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> . Jean-Michel Guénod est considéré comme un homme de gauche.

<sup>157</sup> . "Euroméditerranée devrait travailler à valoriser l'activité du port, or ils veulent déplacer des hangars pour des raisons esthétiques", entretien avec Danielle Cauhapé, responsable des relations ville-port à la Ville de Marseille, le 30 novembre 1998.

<sup>158</sup> . "Il y a dans Euroméditerranée le fantasme de réconcilier la dimension tertiaire et maritime, de faire du Aix au bord de l'eau. Il y a eu le mythe de Barcelone et avant, il y a eu le mythe de Baltimore", entretien avec Bernard Morel, économiste, chef de cabinet de Michel Vauzelle, Président du Conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 3 décembre 1998.

<sup>159</sup> . . Gachelin, C., Martin, N., *La métropole internationale littorale. Rapport de synthèse*, ENVAR, AGAM, 1993, p. 94. Le rapport préconise "une mutation structurelle appuyée sur la valorisation du front de mer". Morceaux choisis : "La localisation littorale, y lit-on encore, crée une opportunité exceptionnelle liée à la valorisation sur tous les plans de la présence de l'eau. L'aspect visible et spectaculaire de la mutation est toujours la reconquête du front de mer suivant ou accompagnant celle du centre-ville. La construction d'un 'waterfront' est l'expression de la dynamique de la mutation structurelle" (p. 18). "Le démarrage de la mutation est annoncé [...] par la réalisation d'un signe urbain. [...] il s'agit le plus souvent du World Trade Center et du Centre de Congrès.

*"On a ici une communauté qui voit le port comme une friche qui générerait un gel de foncier non rentable. C'est sur cette base là que l'on a vu émerger des objectifs de reconquête des terrains arrière-portuaires. Mais la réalité du port n'est pas celle-ci. L'activité portuaire n'a pas beaucoup de visibilité parce que les bateaux tournent plus vite. Mais elle a toujours besoin de grands espaces vides. Aujourd'hui, on vit une situation d'étranglement foncier du fait de la reprise du trafic. Les trafics de Fos continuent de plonger mais les secteurs qui remontent actuellement concernent les bassins de Marseille. Dans Marseille, on a du mal à trouver du terrain pour la logistique. Il y a ici des stratégies qui sont liés à un port fantasmé"<sup>160</sup>.*

L'hostilité initiale de l'EPAEM et de certains élus locaux à l'égard du port va rapidement générer des conflits d'usage sur les espaces arrière-portuaires. Un conflit éclate assez rapidement entre l'EPAEM et le port autonome autour des môles J3 et J4 et les espaces situés à proximité du Fort Saint-Jean que l'Etablissement Public convoite pour la réalisation d'une grande opération architecturale phare. Les premiers projets ne prévoient pas la cohabitation des activités portuaires et d'autres activités et le port autonome se montre réticent pour céder les terrains de son domaine. D'autres conflits émergent autour des espaces arrière-portuaires, des terrains de stockage et d'entrepôts qui ne relèvent pas du domaine portuaire mais qui sont très liés à son activité<sup>161</sup>.

#### *Une opération extravertie : les investisseurs au centre des stratégies marketing*

Jusqu'en 1998, Euroméditerranée apparaît pour l'essentiel comme un projet extraverti qui a davantage pour vocation de séduire des acteurs extérieurs à la ville que de mobiliser des acteurs et des ressources locales. La priorité est clairement donnée au positionnement de Marseille dans la compétition territoriale européenne et l'attraction d'investisseurs et d'activités économiques extérieures. De même, les politiques urbanistiques prévues semblent être davantage conçues en direction de populations convoitées de cadres supérieurs qu'en direction des 28 700 habitants présents dont environ 30% est au chômage. L'enjeu urbanistique du projet est vite réduit à la construction d'un cadre urbain conforme aux images

---

[...] La décision de réalisation d'un signe urbain est le plus souvent accélérée par un grand événement : par exemple, à Vancouver, c'est l'Exposition Universelle qui a permis à Canada Place de naître : Canada Place est devenue le nouveau symbole de la ville. Il en a été de même à Barcelone où la reconquête de l'espace-friche littoral a été rendue possible [...] par les Jeux Olympiques. Les vecteurs de l'exportation de la nouvelle image sont le plus fréquemment: le choix du haut de gamme et de la qualité aux échelles significatives de la ville et dans les espaces clefs. Dans les métropoles-exemples comme Baltimore, ce choix est décisif à toutes les échelles et un point commun à l'ensemble du site ; la place du tourisme d'affaires, essentiel pour l'exportation de l'image de la ville et par les équipements que son développement entraîne" (p. 26).

<sup>160</sup> . Entretien avec Régine Crocombette, chargé de mission Ville/port au port autonome de Marseille, le 12 juillet 2000.

<sup>161</sup> . "L'établissement public veut déplacer des hangars pour des raisons esthétiques. [...] Le port autonome et Euroméditerranée ont du mal à coexister car l'un veut que le périmètre reste un espace de travail alors que l'autre veut qu'il devienne un espace de prestige", entretien avec Danielle Cauhapé, déléguée aux relations avec le port à la Direction générale du développement économique de la Ville de Marseille, le 30 novembre 1998.

des villes internationales. Le projet est alors pensé comme une "substance urbaine" et non pas comme un processus de mobilisation territoriale. Ici, le projet-produit fini, le projet-objet l'emporte sur le projet-processus, le projet de lieu sur le projet de territoire. La production des artefacts matériels standards de la métropole internationale prime sur l'institutionnalisation d'un système d'acteurs et de relations et sur la valorisation des acteurs et ressources locales<sup>162</sup>. Ceci est très net dans le discours des responsables de l'EPAEM recueilli en 1998, durant la période de transition entre les deux directions :

*"Les gens retiennent seulement qu'on vire les Arabes. On rééquilibre le spectre social et économique du périmètre. Il y aura une logique de transfert et d'homogénéisation mais ça, c'est la ville. Quand on ravalera la rue de la République, bien sûr, cela changera les usages. Mais la ville, c'est quelque chose de vivant, ce n'est pas quelque chose d'inerte, ça bouge. [...] Dans le cadre d'Euroméditerranée, on introduit des éléments qui manquent à Marseille et ces éléments, ce sont essentiellement des classes moyennes et supérieures. [...] On n'échappera pas à une gestion urbaine à deux vitesses. [...] Il y a aura toujours un traitement inégalitaire, heureusement car la société est ce qu'elle est, inégalitaire par nature. Euroméditerranée, c'est faire la ville sur la ville, donc de fait, c'est faire des lieux pour les riches et des lieux pour les pauvres. On essaie d'équilibrer au mieux. [...] Thierry Martin disait : 'Euroméditerranée, c'est une opération pour les dodus'. Cela veut dire qu'il faut créer des emplois de cols blancs qui profiteront à terme aux beurs. [...] Euroméditerranée, à terme, ce sera un grand quartier pour les riches qui vont créer des richesses pour les redistribuer. Toute la question est de gérer la transition, notamment au niveau des usages, gérer la transition entre les usages de ceux qui sont là et de ceux qui viendront"<sup>163</sup>.*

Le caractère extraverti du projet, sa focalisation sur la production d'une image de métropole conforme aux standards internationaux a pour cause et conséquence une démarche d'élaboration du projet et de programmation centrée au départ sur l'investisseur pour lequel les urbanisations doivent être conçues et autour duquel il faut organiser le développement économique.

*"La démarche marketing de Thierry Martin, par exemple, est centrée sur l'investisseur. La complète imprégnation par une logique de concurrence territoriale fait que l'impératif est de 'placer l'opération d'aménagement' auprès*

---

<sup>162</sup> . "On a confondu l'illustration et les objectifs. On a fonctionné selon des modèles sans réflexions sur les contenus. [...] Il n'y a pas eu de travail commun sur les objectifs. L'énoncé des objectifs est consternant. Il n'y a pas eu de travail sur le contenu qui, lui, ne peut résulter que de la consultation d'un réseau. Par contre, on a tripoté dans tous les sens pour savoir combien il y aurait de mètres carrés de bureaux", entretien avec Bruno Guillermin, directeur d'études, AGAM, le 10 décembre 1998. On retrouve le même jugement, chez André Jollivet, architecte-urbaniste marseillais, consultant pour la Mission de préfiguration de l'EPAEM : "Prenez Muselier, il est clair qu'il n'a rien compris au projet. Il faut que le lieu soit plus beau, il fonctionne en fonction d'images choc. Il avait, un moment, comme référence le port de Sydney. Ils ne sont que dans la production de signes", le 19 novembre 1998.

<sup>163</sup> . Entretien avec un responsable de l'EPAEM, décembre 1998.

*d'investisseurs sans réellement se soucier au préalable de ce que pensent les clients potentiels des investisseurs*<sup>164</sup>.

Cette focalisation des prospects sur les investisseurs (investisseurs institutionnels, fonds de pension), au détriment des activités économiques utilisatrices des urbanisations, va engendrer une déconnexion entre l'activité de marketing de l'opération et l'activité d'aménagement. Les responsables du marketing prospectent des investisseurs sans se soucier réellement de la demande immobilière. Les responsables de l'aménagement acquièrent du foncier, aménagent les ZAC et constitue une offre sans liens avec les responsables du développement économique et du marketing, sans véritable sondage de la demande potentielle.

*"On a fait d'une opération économique consistant à générer des activités liées au port, une opération d'aménagement dans laquelle on crée une offre immobilière qu'après, on essaie de vendre"*<sup>165</sup>.

*"Selon les atouts, les environnements, les perspectives, les modes, on décrète un schéma de développement. En parallèle on dessine une enveloppe urbaine. Seulement les hommes du contenu et les hommes du contenant ont du mal à s'entendre et à se parler"*<sup>166</sup>.

#### *La faible prise en compte de l'existant*

Le caractère très extraverti de l'opération, son orientation vers la satisfaction d'une clientèle plus ou moins fantasmée d'investisseurs et de cols blancs amènent un certain nombre d'observateurs à constater le peu de cas que l'EPAEM fait des populations effectivement présentes sur le périmètre et à craindre les effets d'éviction que pourrait avoir Euroméditerranée. Dirigé par un homme qui doit sa nomination au maire, agissant sous le regard bienveillant d'un Conseil d'administration où les représentants d'un gouvernement de droite dominant, l'établissement public semble vouloir prolonger les politiques de "nettoyage social" de la partie Nord du centre-ville engagées par la municipalité Gaudin<sup>167</sup>.

*"Dans un dossier de ZAC, il faut des conventions de relogement pour les populations les plus défavorisées. Ces conventions ne sont pas encore signées car la Ville de Marseille freine le mouvement. Le problème d'Euroméditerranée, c'est qu'ils sont obligés de faire avec la Mairie de Marseille qui veut faire de la*

---

<sup>164</sup> . Entretien avec Bruno Guillermin, directeur d'études, AGAM, le 10 décembre 1998.

<sup>165</sup> . Entretien avec Pierre Fiastre, adjoint à l'aménagement de R. Vigouroux, ancien Directeur adjoint de la Mission de Préfiguration, le 12 novembre 1998.

<sup>166</sup> . Entretien avec Raymond Berdou, CCIMP, le 26 novembre 1998.

<sup>167</sup> . Cette volonté s'exprime notamment à travers les programmes de réhabilitation immobilière dans les quartiers de Belsunce et du Panier occupés par des populations immigrées ou issues de l'immigration, à travers le projet centre-ville qui a pour ambition implicite de substituer à la population pauvre et "colorée" du centre-ville une population d'étudiants. Elle s'exprime à l'échelle de tout le territoire communal par la volonté de la municipalité de bloquer la construction de logements sociaux. Sur ce point, cf. Mazzella, S., "Le quartier Belsunce à Marseille. Les immigrés dans les traces de la ville bourgeoise", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°72, sept. 1996.

*reconquête urbaine au sens le plus militaire du terme. Ils veulent virer les pauvres et les Arabes. Ils instrumentalisent Euroméditerranée pour faire ce qu'ils ont fait sur la ZAC Sainte-Barbe. Ils préfèrent 'stériliser' un quartier qu'avoir des pauvres. L'économie est secondaire, ils veulent avant tout attirer des ménages solvables. L'étudiant, c'est le pain béni des promoteurs. C'est la même chose qu'à Toulon où ils ont mis la fac en centre-ville, ça ne marche pas et la Chambre régionale des comptes les a épinglés sur des opérations immobilières à destination des étudiants qu'ils n'ont jamais remplies. [...] L'équipe de Marseille Habitat est faite de gens qui ont fait leurs armes à Toulon et à Nice"<sup>168</sup>.*

Cette tendance à ignorer la structure sociale existante se retrouve dans la négligence totale dont le tissu économique existant du périmètre, le commerce maghrébin mais également l'ensemble des PME fonctionnant avec le port, a fait l'objet de la part de l'Etablissement Public durant ses trois premières années d'existence<sup>169</sup>. De la même manière, le volet culturel de l'opération qui est devenu aujourd'hui une part essentielle du projet à travers la réussite du pôle culturel de la Belle de Mai, a été considéré au départ comme la caution culturelle minimale du projet, une concession aux artistes déjà présents sur un site de friche industrielle qu'il serait possible ultérieurement de récupérer<sup>170</sup>. Aujourd'hui, le développement de l'industrie des contenus culturels sis à la Friche de la Belle de Mai est devenu un des axes majeurs du projet économique d'Euroméditerranée (cf. figure M8).

Jusque fin 1998, le projet Euroméditerranée n'est ni un processus de mobilisation territoriale ni un dispositif interactif et incrémental de valorisation de ressources locales et de construction de choix partagés. Il repose sur un compromis inter-institutionnel minimal. Les modes d'action de l'EPAEM y sont pour beaucoup qui tendent à limiter le projet à des mesures de marketing urbain et d'aménagement éparées, peu intégrées dans une vision d'ensemble. On est moins dans une logique de construction de coalitions et d'un territoire politique à partir de

---

<sup>168</sup> . Entretien avec Serge Bossini, DDE des Bouches-du-Rhône, le 1998.

<sup>169</sup> . On retrouve le tropisme nord-européen constaté par Alain Tarrius et qui amène les édiles et les aménageurs à privilégier une "internationalité white and clean", incarnée par les cadres des entreprises de services aux entreprises, au détriment de l'internationalité déjà présente à Marseille à travers les nombreux réseaux commerciaux transnationaux qu'y gère les commerçants maghrébins : "Lorsque l'immigré est organisé là, dans le centre même de la ville, en colonie prospère, source d'enrichissement local, comme à Marseille, il faut le cacher, relativiser ou nier, jusqu'à l'aveuglement même, sa puissance. Et souhaiter dans quelque désert social périphérique, dénommé 'technopole', voir atterrir quelques entreprises qui fourniront les habits propres du développement international et de la reconquête des centres urbains grouillants d'histoire, de trop plein social et de richesse de l'accumulation des immigrations pauvres, insupportables haillons tiers-mondiaux", in *Les fourmis de l'Europe. Migrants riches, migrants pauvres et nouvelle ville internationale*, Rapport INRETS, n°140, 1991, p. 7.

<sup>170</sup> . "Ils étaient persuadés que la Belle de mai disparaîtrait le jour où ils auraient besoin des espaces. Le jour où ils ont appris que Jean Nouvel était président de l'association support, ça a été la catastrophe. Alors que Foulquié, le directeur du système Friche, est proprement dans une logique de réseau international, lui. Comme ça dure et que ça prend de l'ampleur parce que la Ville de Marseille a décidé d'y installer les archives et un centre de restauration des œuvres d'art, ils ont dû l'accepter", entretien avec Bruno Guillermin, directeur d'études, AGAM, le 1998.

la construction et de l'actualisation de ressources locales que dans une logique à courte vue d'"érotisation du local"<sup>171</sup>.

### 2.3.2 ...à une vision plus composite

A partir de 1998, avec l'arrivée du nouveau directeur et la réorganisation de l'EPAEM, le contenu du méta-projet et les modes d'action de l'établissement public, ses relations avec son environnement local évoluent sensiblement.

#### *Une meilleure prise en compte de l'existant*

L'arrivée de Jean-Michel Guénod est le fruit d'une modification de l'équilibre des pouvoirs autour d'Euroméditerranée. Avec l'alternance au niveau national et le passage du Conseil Régional PACA à gauche, les équilibres politiques changent au CA de l'EPAEM. J.-M. Guénod tire sa légitimité d'une majorité de gauche. Issu des réseaux du mouvement HLM et de la politique de la ville, il est plus sensible au volet social et habitat du projet. C'est ce qu'indique un représentant local de l'Etat peu après la nomination du nouveau directeur.

*"Avec la nouvelle équipe, on a changé d'optique. on est passé d'une logique infrastructures / villes nouvelles à une logique habitat / économique. Jusque-là, l'EPAEM s'était transformé en Etablissement public foncier, il ne faisait que du portage de foncier"<sup>172</sup>.*

Jusqu'en 1998, le slogan affiché par Euroméditerranée, "faire la ville sur la ville", ne semblait pas avoir de traduction concrète. Une logique de substitution des populations et des activités semblait l'emporter. Par la suite, le discours et la pratique de l'EPAEM ont changé. Un traitement plus global et composite a, semble-t-il pris le dessus. L'activité de l'EPAEM n'est plus strictement limitée à la conduite des procédures d'aménagement sur les deux périmètres des ZAC Saint-Charles et Joliette mais s'est démultipliée sur l'ensemble du périmètre d'Euroméditerranée. En témoignent les actions en direction de la population, des écoles, des activités économiques existantes qui ont été récemment développées. Le partage de la maîtrise d'ouvrage que nous avons évoqué plus haut a fait sortir l'EPAEM du ghetto des deux procédures ZAC et lui a permis à la fois d'étendre son réseau de coopération et son rayon d'action sur le périmètre. Une stratégie nouvelle vise ainsi à multiplier les "interventions 'modestes' mais rapides" notamment dans le domaine de l'habitat visant à "crédibiliser auprès

---

<sup>171</sup> . Gaudin, J.-P., *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989.

<sup>172</sup> . Entretien avec Serge Bossini, service de l'habitat, Direction Départementale de l'Équipement des Bouches du Rhône, le 21 novembre 1998. Signe de l'évolution de la structure, cet interlocuteur, extrêmement critique lors de l'entretien de 1998 a rejoint l'équipe de l'EPAEM pour y occuper la direction de l'aménagement.

des populations le fait que l'amélioration de leur cadre de vie est une partie intégrante des priorités d'Euroméditerranée"<sup>173</sup>.

A cette volonté de dépasser la stricte activité aménageuse correspond la création par J.-M. Guénod d'une Direction de la redynamisation des quartiers, chargée de prendre en compte les conditions d'existence des 28 000 habitants du site d'Euroméditerranée et de traiter les problèmes d'emplois dans un périmètre où le chômage touche 28% des actifs. Cette direction animée par un spécialiste du logement<sup>174</sup> passé par le réseau SCIC, l'EPAREB et le CREPAH intervient sur les réhabilitations de logements<sup>175</sup> -souvent davantage en tant qu'activateur de processus et que mobilisateur des financements qu'en tant que maître d'ouvrage-, sur le cadre de vie, l'emploi, le commerce, mais aussi sur la mobilisation des habitants. Une opération emblématique de la meilleure prise en compte de l'existant et de la part nouvelle prise par la thématique réhabilitation du logement<sup>176</sup> dans le projet est la convention signée pour la rue de la République. En juillet 2001, la société immobilière strasbourgeoise P2C, qui en juin 2000 a racheté au groupe Danone les 130 000 m<sup>2</sup> qu'il possédait (soit 45% des logements de l'artère), s'est engagée à réhabiliter les logements et à répartir le parc immobilier en 30% de logements sociaux, 30% de logements à loyers, 30% en locatif libre et 10% en usage libre. L'autre propriétaire majeur de la rue, la Société Immobilière Marseillaise, s'est également lancé dans des réhabilitations et une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) a été engagée pour aider les petits propriétaires à rénover leurs biens. Par rapport aux visées initiales de substitution de population, on peut noter ici une nette évolution de l'orientation d'Euroméditerranée en matière d'habitat<sup>177</sup>. Surtout, l'ordre des priorités temporelles a été inversé. Si, dans un premier

---

<sup>173</sup> . EPAEM, *Schéma de référence actualisé. Une méthode pour un projet de renouvellement urbain*, novembre 2000, p. 20.

<sup>174</sup> . Notons que ce spécialiste faisait déjà partie de l'équipe de la Mission de Préfiguration et que sous la direction Becker, ses relations difficiles avec le directeur général ont contribué à reléguer la question du logement, de l'emploi de proximité à l'arrière plan. *"Guénod a donné plus de latitude à Varet sur le logement et les problèmes sociaux. Il a accepté que l'on mette en place une politique pour la création de petites entreprises avec 3CI. Ça fonctionne et ça commence à donner des résultats. On a pris en charge avec Varet à Euroméditerranée la question de la création des micro-entreprises et la préservation/modernisation de très petites structures : des artisans, des micro-entreprises, la transmission d'entreprises à des plus jeunes"*, entretien avec Daniel Carrière, responsable d'une mission sur logement, le social et l'emploi au sein de la Mission de Préfiguration, le 29 novembre 2001. 3CI est une association d'aide à la création de micro-entreprises dans les quartiers en difficulté. Présente à Paris, Lyon et Marseille, 3CI aide chaque année à la création d'environ 500 très petites entreprises. Daniel Carrière en est le président fondateur.

<sup>175</sup> . Notons que 90% des habitants du site sont éligibles pour le logement social.

<sup>176</sup> . Une convention a en outre été signée entre l'EPAEM, la Ville de Marseille, le Conseil Général des Bouches-du-Rhône, le Conseil Régional PACA, l'Etat, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) afin de faciliter la réhabilitation du patrimoine privé.

<sup>177</sup> . *"Varet a réussi à faire admettre que, certes, il y avait la thématique des ZAC dans lesquelles il fallait prévoir du logement social. Mais surtout, il a réussi à faire accepter que les quartiers qui font partie du*



temps, l'accent mis sur les ZAC correspondait à une priorité donnée à la construction neuve et faisait peu de cas des thématiques du relogement des populations et de la réhabilitation du parc existant, tel n'est plus le cas aujourd'hui. A l'horizon 2005, on prévoit désormais un logement neuf pour trois logements réhabilités, un logement social neuf pour deux logements privés neufs. Ce n'est qu'à l'horizon 2015 que ces rapports changent : à cette échéance, environ 4000 logements neufs auront été construits pour 6000 réhabilitations. Le traitement de la ville et des populations existantes est donc désormais conçu comme un préalable aux mutations ultérieures –sociales, économiques, urbaines- du périmètre.

La meilleure prise en compte de l'existant s'est également traduite par un effort plus prononcé pour associer la population du quartier. Les rencontres avec les associations et les Comités d'Intérêt de Quartier pour présenter les projets se sont multipliées. Aux enquêtes réglementaires prévues par les procédures d'urbanisme, l'EPAEM a adjoint une politique de "concertation active" en essayant notamment de structurer des groupes de réflexion sur le projet, en mettant des professionnels à disposition de ces groupes pour faire émerger des projets. Des classes de ville<sup>178</sup>, des groupes de quartier ont été chargés de proposer des projets. Ces démarches permettent d'obtenir l'adhésion et un retour des habitants mais elles ont aussi contribué à faire évoluer le projet.

*"Cela nous permet de présenter ce que l'on a dans les cartons, de les faire réagir, de voir ce qu'il en sort. On a privilégié la réhabilitation par rapport à la construction neuve au fil des rencontres avec les habitants. On va faire des RHI [Résorption de l'Habitat Insalubre] dans certains secteurs. Et cela, cela a été décidé après des visites avec des groupes de femmes. Parfois, pour d'autres opérations, on fait changer le rythme des opérations à la demande des habitants. De la même manière, les espaces publics de proximité sont travaillés avec les habitants. Cela a des incidences sur la nature des projets. La participation des habitations incline à la fois les produits et les procédures"<sup>179</sup>.*

En revanche, la création d'emplois de proximité à destination des populations résidentes, qui était une dimension centrale à l'époque de la Mission de Préfiguration

---

*périmètre d'Euroméditerranée mais en dehors des deux ZAC sont importants et à qu'il fallait les rendre éligibles pour des OPAH, pour des opérations qui s'adressent à des petits propriétaires. Il n'a pas été étranger à la négociation sur la reprise de la Rue de République. Un accord avec un des deux grands propriétaires ont permis d'assurer un contenu social pour les prochaines opérations de réhabilitation. Cela constitue un progrès par rapport à tout ce qui précédait",* entretien avec Daniel Carrière, responsable d'une mission sur logement, le social et l'emploi au sein de la Mission de Préfiguration, le 29 novembre 2001.

<sup>178</sup> . L'opération "Les habitants de l'an 2000, organisée en partenariat avec le Port autonome et la ZEP Vieux Port a accompagné pendant 6 mois des classes de villes et des groupes d'habitants du quartier. Leurs projets, encadrés par des intervenants culturels autour des mutations du centre-ville et du port de Marseille, ont été exposés au mois de juin 2000 dans les Docks de la Joliette. L'opération a été reconduite en 2001.

<sup>179</sup> . Entretien avec Robert Varet, direction de la redynamisation des quartiers, EPAEM, le 28 novembre 2001.

(notamment avec le travail de D. Carrière), peine à reprendre place dans le dispositif, et ce malgré la création d'une Mission Emploi Développement Economique.

#### *L'ouverture à des thématiques nouvelles*

D'autres thématiques ont pris un part plus importante dans le projet. C'est d'abord la thématique des déplacements et des liaisons entre quartiers. Outre l'aménagement du pôle transports de Saint-Charles (gare TGV-gare routière) et l'aménagement des arrivées des autoroutes A55 et A7 (cf. figure M10) sur le site, la thématique des transports publics a pris une part croissante. Le thème du tramway a été progressivement perçu par les élus comme potentiellement rémunérateur sur le plan électoral, et les techniciens de l'EPAEM y voient une entrée favorable à une approche globale du traitement des espaces publics. Les coopérations sur ce thème ont permis un enrichissement du projet tramway<sup>180</sup>.

La dimension culturelle a pris également une part plus importante dans Euroméditerranée. On l'a vu, dès la direction Becker, le projet de pôle culturel de la Belle de mai prend une ampleur imprévue et s'impose comme composante essentielle du projet. D'autre part, des voix s'élevaient au sein de la structure pour se plaindre du fait que l'Etablissement Public n'avait que le Ministère de l'Equipement pour tutelle et interlocuteur au niveau de l'Etat central. Un rapprochement avec le Ministère de la Culture a été couronné par la décision du Conseil Interministériel de l'Aménagement durable du Territoire (CIADT) de mai 2000 de délocaliser partiellement le Musée national des arts et traditions populaires (MNATP) sur le site d'Euroméditerranée. Refondé en Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée, il s'implantera dans le Fort Saint-Jean et en partie sur le môle J4. Les Archives départementales devraient également s'y installer.

L'enjeu de la qualité architecturale et urbaine est aussi fortement apparu ces deux dernières années. Un dispositif visant à préciser à l'attention des concepteurs et des maîtres d'ouvrage ainsi qu'aux services de la Ville de Marseille "*les règles du jeu à respecter pour préserver une qualité générale des aménagements*"<sup>181</sup>: Il s'agit là encore d'étendre l'influence du méta-projet Euroméditerranée sans nécessairement étendre le contrôle de l'Etablissement Public Euroméditerranée en tant que maître d'ouvrage, de créer des normes de comportement par la coopération pérenne et la négociation, de "*réguler le cadre architectural sans le*

---

<sup>180</sup> . Le dossier était pourtant politiquement mal parti puisque le Conseil municipal de Marseille, par peur de dépenses trop importantes et des réactions des riverains et des CIQ, s'était prononcé en 1998 pour une ligne Noailles-Joliette, autrement dit un doublon de la ligne de métro déjà existante. Les équipes de l'EPAEM sont alors montées au créneau pour obtenir une prolongation du tracé jusqu'à Arenc, avec pour projet de constituer un pôle multimodal à Arenc.

*contraindre*<sup>182</sup>, à l'aide notamment d'un "Schéma directeur des services publics", d'un schéma lumière et de cahiers des charges architecturales constamment négociés, amendés et enrichis.

*- une meilleure intégration des logiques portuaires*

L'évolution la plus spectaculaire du méta-projet concerne la place des bassins Est du port dans les stratégies économiques d'Euroméditerranée : *"Malgré la crise traversée par le port depuis quelques années, il est acquis qu'un volume significatif d'activités continuera à se développer dans les bassins Est : marchandises diverses, roll on-off, transport de fret, passagers sur la Corse et le Maghreb. Par ailleurs, l'accroissement spectaculaire des croisières et de nouveaux flux de marchandises vont apporter un surcroît d'activités dans les bassins Est de la rade de Marseille"*<sup>183</sup>. Pendant longtemps, la méfiance entre la ville et le port a été grande, nourrie notamment par les rivalités politiques opposant la Ville et l'Etat<sup>184</sup>. Mais des rapports de coopération se sont peu à peu stabilisés entre le port et l'Etablissement Public Euroméditerranée et se sont notamment traduits par la définition par le port d'un schéma directeur du domaine public maritime qui prend en compte les objectifs de mixité des usages sur la façade maritime du périmètre. Parallèlement, le phasage plus précis des projets d'Euroméditerranée sur la zone arrière portuaire a permis d'intégrer les contraintes fonctionnelles du port à court, moyen et long termes.

D'une certaine manière, la création de l'Etablissement Public Euroméditerranée a permis l'émergence d'une arène d'explicitation de conflits latents entre la ville et le port qui n'ont pas attendu Euroméditerranée pour se développer. Si dans un premier temps, les élus marseillais ont pu vouloir instrumentaliser Euroméditerranée pour évincer le port des abords du centre-ville, la structure EPAEM a en réalité davantage joué le rôle de tampon et permis au port de faire accepter ses contraintes propres. Les conflits d'usage autour des zones arrière-portuaires ont pu, grâce à la nouvelle opportunité institutionnelle générée par la création de l'EPAEM, être explicités. Le besoin de terrains exprimé par le port pour sa logistique ont finalement trouvé dans Euroméditerranée une caisse de résonance favorable.

---

<sup>181</sup> . EPAEM, *Schéma de référence actualisé. Une méthode pour un projet de renouvellement urbain*, novembre 2000, p. 29.

<sup>182</sup> . *Ibid.*, p. 29.

<sup>183</sup> . EPAEM, *Schéma de référence actualisé. Une méthode pour un projet de renouvellement urbain*, novembre 2000, p. 15.

<sup>184</sup> . Eric Brassard, directeur général du port autonome nommé en janvier 1998 par le gouvernement Jospin après avoir été directeur départemental de l'Équipement dans les Bouches-du-Rhône, est considéré comme étant proche du PS et du PC locaux. Son épouse fut, par ailleurs, adjointe du maire PS d'Aix-en-Provence, Jean-François Picheral, avant le passage de la ville à droite en 2001.

*"Euroméditerranée a vraiment été un déclencheur fondamental pour développer des formes de coopération autour des questions portuaires"<sup>185</sup>.*

*"Depuis un an, avec les gens de la ville, Danielle Cauhapé, Jouanjus, les services qui s'occupent du foncier, avec Dominique Cervetti, Jean-Michel Guénod et François Jalinot à Euroméditerranée, on essaie de comprendre pourquoi, on ne se comprenait pas. Maintenant, j'accompagne Claude Cardella [président de la Chambre de Commerce] au CA d'Euroméditerranée. J'essaie de représenter le Port autonome au quotidien. On se débrouille pour que l'intérêt portuaire soit respecté. Aujourd'hui, ça va bien, on a réussi à stabiliser des rapports, un partenariat obligé et vigilant. Les conflits d'intérêt sont liés à des différences dans le fond mais plus au manque de contacts"<sup>186</sup>.*

La stabilisation de rapports de coopération a permis d'explicitier un conflit d'usage "normal" eu égard aux missions des deux entités que sont le port et l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée. Les rapports entre les deux structures sont parfois conflictuels mais débouchent généralement sur un compromis. Ainsi le port a-t-il finalement vendu le môle J4 à l'EPAEM en vue de l'accueil de la Cité de Méditerranée. Malgré un conflit portant sur le financement du déplacement des réseaux souterrains, le port a accepté de faire reculer de 45 mètres le domaine portuaire en vue de la réalisation du futur boulevard du littoral. Par ailleurs, les modifications du POS qui concernent à la fois le port, le périmètre d'Euroméditerranée sont collectivement discutées par la Ville, l'EPAEM et le port. Il semble notamment que les logiques temporelles des deux entités aient trouvé à s'ajuster. Le port doit faire face à des sautes de trafic et donc être prêt à satisfaire des demandes ponctuelles en matière de stockage et de logistique par des aménagements provisoires quand l'Etablissement Public cherche à produire de la "qualité urbaine" durable<sup>187</sup>.

On a pu observer, en retraçant la "carrière" du projet Euroméditerranée, certaines évolutions dans les manières de conduire l'opération. Ces évolutions interviennent à la faveur de modifications dans les rapports de force entre les acteurs locaux, et entre les acteurs locaux et l'Etat. Les moments favorables à l'épanouissement d'une démarche de projet sont les moments où l'Etat et/ou des acteurs marginaux s'appuyant sur l'Etat, élites professionnelles ou acteurs politiques entendant mettre fin aux règles du jeu politique local, parviennent à rompre

---

<sup>185</sup> . Entretien avec Danielle Cauhapé, déléguée aux relations avec le port à la Direction générale du développement économique de la Ville de Marseille, le 30 novembre 1998.

<sup>186</sup> . Entretien avec Régine Crocombette, chargé de mission Ville/port au port autonome de Marseille, le 12 juillet 2000.

<sup>187</sup> . *"Nous, on accepte d'être évolutifs alors qu'eux sont plutôt dans une logique qui consiste à geler les choses pour des projets qui ne sont pas mûrs. Les conflits ont porté sur l'incompréhension de ces échelles de temps. Nous, on construit des choses pour des durées limitées mais il faut le faire. Ils ont toujours des vieux démons urbanistiques. Ils sont encore sur des logiques de construction de ZAC. Ils ont le défaut de gens qui ne sont jamais confrontés à l'économie. Ils se veulent visionnaires mais ils manquent de modestie. Arrêtons les grands*

les jeux de neutralisation politique propres au système politique marseillais : la parenthèse Vigouroux (1986-1995) et la période de la direction Guénod (1998-2002). Quand ces fenêtres d'opportunités s'ouvrent, on voit apparaître des processus de projet correspondant à notre idéal-type. Se met alors en place un processus de construction incrémentale d'un méta-projet à partir de l'énonciation initiale de quelques mots d'ordre, qui voit une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions interagir, accumuler des connaissances, abonder un débat public et construire peu à peu les linéaments d'une opération de requalification urbaine. Ce processus se met en branle dans les moments où le projet n'est pas réduit à des procédures opérationnelles, n'est pas confiné dans la structure qui est censée le mettre en œuvre et est méta-projet de contenus opérationnels, quand il n'est pas conçu comme un projet-objet mais comme un projet-processus, comme une dynamique de mobilisation d'un système d'acteurs et d'actualisation de ressources territoriales. C'est le cas, *grosso modo*, entre les premières études pour l'aménagement des zones arrière-portuaires de la Joliette et la mise en place de l'EPAEM. Ensuite, la mise en place d'un établissement public et la pratique très aménageuse de celui-ci réduisent le projet à la procédure et interdit de faire du projet un processus constituant d'un espace politique urbain. La logique d'institutionnalisation par les interactions s'estompe à mesure que le projet se réduit à deux opérations de ZAC.

A partir de 1998, cette logique d'institutionnalisation par les interactions de projet réapparaît avec la réouverture du projet au débat, avec une pratique d'actualisation-spatialisation qui permet à une pluralité d'acteurs et d'institutions de participer aux déclinaisons opérationnelles et à l'amendement du méta-projet. En partageant la maîtrise d'ouvrage, l'EPAEM démultiplie les rapports avec son environnement local. Les interactions de projet permettent d'institutionnaliser un système d'opérateurs urbains. On assiste alors à la reformulation de certains aspects du projet, à des dynamiques d'ajustement mutuel et d'apprentissage réciproque entre protagonistes du projet. La volonté de collaborer avec certaines dynamiques de marché, à prendre en compte certaines ressources du périmètre (les traces de la ville mais aussi les pratiques des habitants, les savoir-faire économiques locaux) et de les faire participer à la définition et à la mise en œuvre du projet est un autre signe de l'ouverture de l'EPAEM et du projet sur leur environnement local.

Ces évolutions sont certes liées à des modifications des rapports de force politiques mais elles sont aussi liées à la dynamique propre du projet qui, en suscitant des occasions d'interactions, d'explicitation des conflits a pu stabiliser des rapports de coopération, faire

---

*trucs et partons de la richesse de ce qui existe. Soyons à l'affût de tout ce qui se passe*", entretien avec Régine

évoluer les positions et donc rendre le méta-projet évolutif. Cependant, ces évolutions concernent avant tout le niveau de la conduite opérationnelle du projet, la dimension de l'institutionnalisation par les interactions. On assiste effectivement à un rapprochement entre professionnels, entre segments administratifs. Autrement dit, d'un point de vue échangiste-agrégatif, Euroméditerranée produit des effets en termes d'institutionnalisation d'un système d'acteurs. En revanche, au niveau de la dimension institutionnelle-intégrative du projet, on constate un certain nombre de défaillances de l'activité de direction politique du projet dû au caractère exogène du projet et à l'absence de portage du projet par un entrepreneur politique.

### **3. Dynamiques et effets du projet**

La mise en place par l'Etat d'une structure *ad hoc* de portage du projet, l'EPAEM, crée des conditions favorables, dans certaines conditions, à la mise en place de réseaux inter-institutionnels de collaboration autour du projet. L'injonction de ressources par l'Etat a produit des effets positifs sur le plan opérationnel mais ne résout pas le douloureux problème du portage politique du projet.

#### **3.1 La relance des politiques urbaines**

Avec la reprise du marché de l'immobilier, Euroméditerranée a enfin pu "décoller". Jusqu'en 1998, les seules opérations visibles avaient été la démolition des hangars des môles J3 et J4, l'aménagement de la place de la Joliette et la poursuite de la commercialisation de l'immeuble des Docks. La nouvelle direction installée mi-1998 a pu, elle, bénéficier d'une conjoncture économique favorable et du travail de sape effectué par la direction précédente sur les dossiers de ZAC et les infrastructures. L'embellie immobilière aidant, le gouvernement décide en février 2000 de porter le budget pour la période 2001-2006 à 369,23 M€<sup>188</sup>.

Les chantiers d'infrastructures sont désormais lancés, certains en voie d'achèvement. Le détournement du tunnel ferroviaire de Lajoux a été achevé en juin 2001<sup>189</sup>. Des travaux d'un

---

Crocombette, chargé de mission Ville/port au port autonome de Marseille, le 12 juillet 2000.

<sup>188</sup> . Rappelons que le budget alloué à l'EPAEM pour la période 1995-2001 était de 260 M€. Il faut noter aussi que l'Union européenne participe également au financement de l'opération à travers le financement d'opérations spéciales. Pour la période 1994-1999, le soutien financier de l'Union européenne s'est chiffré à environ 20 M€. Pour la période 2001-2006, l'aide de l'UE s'élève à 5,69 M€ destinés au financement d'équipements publics (Musée des Civilisations d'Europe et de Méditerranée, Ecole de l'Internet) mais également à des programmes de longue durée tels que l'accueil des entreprises et la prospection à l'étranger (cf. figure M12).

<sup>189</sup> . Décidé par un accord entre l'EPAEM et la SNCF en 1996, ce chantier a permis de libérer une emprise ferroviaire situé derrière les Docks. Ce détournement du tunnel permettra d'améliorer les temps de parcours des liaisons ferroviaires entre la gare de Saint-Charles et le port et la Côte bleue, mais il a surtout permis la libération des terrains situés derrière l'immeuble des Docks, et qui recevront les premiers immeubles de bureaux neufs de l'opération. Le budget global de l'opération était d'environ 29 millions d'euros.

montant total d'environ 116 millions d'euros ont été engagés pour aménager l'entrée de l'autoroute A55 dans le périmètre d'Euroméditerranée. Il s'agit d'enterrer partiellement le trafic afin de dégager la cathédrale de la Major et son esplanade des infrastructures routières actuelles et d'aménager en surface des boulevards urbains praticables pour les piétons et facilitant l'accès au littoral. A l'été 2002, la première tranche du tunnel Major-Dunkerque devrait être livrée ; en 2003, l'ensemble des travaux de mise en souterrain sur les axes Dunkerque et Schuman devraient être réalisés, afin d'accueillir le tramway en 2007.

Le programme d'immobilier d'activité porte sur 200 000 m<sup>2</sup> à moyen terme (2005) et 600 000 m<sup>2</sup> à l'horizon 2015. Il constitue le plus grand programme d'immobilier de bureaux de France hors Paris. L'ensemble de l'immeuble des Docks étant désormais loti<sup>190</sup>, la construction de nouveaux immeubles de bureaux a commencé. Dans la ZAC de la Joliette, deux immeubles devaient sortir de terre en 2003 offrant 24 000 m<sup>2</sup> de bureaux sur l'initiative des promoteurs Sogeprom-Nexity et Eiffage œuvrant essentiellement pour des fonds de pensions allemands Oppenheim et Difa et les assurances Axa. La compagnie maritime CMA-CGM a décidé de concentrer ses fonctions directionnelles à Marseille : un nouvel immeuble de 132 000m<sup>2</sup> accueillant 800 personnes pour un investissement de 15 millions d'euros verra le jour en 2002 au nord du périmètre. Le quartier de la Joliette accueillera également un nouveau collège et les archives départementales en 2003. Un programme de 300 logements en accès à la propriété devrait émerger à partir de 2003 à l'initiative du groupe GeorgeV Appolonia. Dans la ZAC Saint-Charles, le pôle de transports est en cours d'aménagement. La construction d'un tunnel qui permettra de dégager le parvis de la gare SNCF du trafic routier a été lancée. La construction de 41 000m<sup>2</sup> d'immobilier d'affaires et de 50 000m<sup>2</sup> de logements est prévue. Un premier programme de 10 000m<sup>2</sup> de logements a été lancé par Constructa et devrait être livré en 2003. L'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat qui dépasse les périmètres des deux ZAC et couvrent 9000 logements (20 000 habitants) commence à porter ses fruits (cf. la Rue de la République). D'une manière générale, la conjoncture favorable de l'immobilier a favorisé l'opération<sup>191</sup>. Les opérations sont facilement commercialisées, certains terrains ont même vu leur mise sur le marché anticipée.

En dehors des deux ZAC, le pôle culturel de la Belle de mai, installé dans les friches de la SEITA, fait figure désormais de réussite d'Euroméditerranée. L'initiative lancée au départ par l'association Système Friche Théâtre puis relayée par le Ministère de la Culture et la Ville de Marseille vise à accueillir des activités culturelles. La réalisation de trois pôles est

---

<sup>190</sup> . 150 établissements y sont installés employant près de 2000 personnes.

prévue : un pôle patrimonial accueillant les archives municipales, les réserves des musées et le Centre inter-régional de restauration des œuvres d'art ; un pôle des industries culturelles et de la communication (multimédia, audiovisuel et ingénierie du spectacle qui accueille déjà 15% de la production audiovisuelle française) ; un pôle du spectacle vivant autour du Système Friche Théâtre.

En matière de délocalisations, le déménagement d'une partie du Musée des Arts et Traditions Populaires et sa refondation en Musée des Civilisations Européennes et Méditerranéennes (MCEM), on l'a vu, est acquise. L'annonce de la création du MCEM a donné de la consistance au projet de Cité de la Méditerranée, opération phare du projet Euroméditerranée. Des privés se sont déjà manifesté pour s'associer à ce projet en proposant notamment la réalisation d'un aquarium, d'une salle I-Max et même la reconstitution de la Grotte Cosquer. Par ailleurs, Marseille est en lice pour l'implantation d'institutions publiques nationales et internationales en lien avec la mise en place prévue en 2010 de la zone euroméditerranéenne de libre-échange : on parle notamment de l'agence européenne des investissements en Méditerranée et du Centre de formation européen aux métiers de l'aménagement.

En matière de développement économique, l'EPAEM revendique la création de 3600 emplois nets<sup>192</sup> sur 20 000 prévus à l'horizon 2015 entre le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et le 31 décembre 2001. Cette création d'emplois s'est traduite par une baisse de 11,7% du taux de chômage des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> arrondissements. Le rythme de création d'emplois sur le périmètre est ainsi deux fois plus rapide sur le site d'Euroméditerranée que sur le reste du territoire communal marseillais. En cinq ans, le nombre d'entreprises sur le périmètre d'Euroméditerranée a progressé de 16%, elles sont 2989 au 1<sup>er</sup> janvier 2000. On peut noter l'installation sur le site de douze opérateurs de télécommunication intervenant en Europe du Sud. Les entreprises qui se sont installés opèrent dans les services aux entreprises, les télécoms et l'informatique et l'audiovisuel<sup>193</sup>.

S'il est difficile d'imputer ces résultats à la seule création d'Euroméditerranée, on peut cependant noter quelques évolutions dans les politiques urbaines à Marseille depuis l'émergence du projet. La Ville de Marseille a créé, au début du premier mandat Gaudin, une Direction Générale du Développement Economiques (DGDE) qui s'est rapidement étoffée en passant d'une trentaine à une soixantaine de personnes avec un recrutement relativement

---

<sup>191</sup> . Samson, M., "Marseille retrouve de l'énergie au rythme des chantiers", *Le Monde*, 9 février 2001.

<sup>192</sup> . Hors localisation intra-départementale. La création d'emplois bruts s'élève elle à 9838 entre les mêmes dates.

<sup>193</sup> . Selon les chiffres de l'EPAEM, 43% des emplois créés sur le périmètre l'ont été dans les secteurs des télécoms, de la finance et des services aux entreprises. Les projets d'implantation sont à près de 50% d'origine étrangère (dont 39% pour les Etats-Unis).



libéré des contraintes statutaires. Signe, peut-être, d'un nouvel intérêt des édiles marseillais pour la question du développement économique. Cette création s'est ensuite traduite par la production d'une stratégie de développement économique, *Marseille économie*, avec des propositions d'actions concrètes et un effort d'évaluation. Malgré certaines difficultés au départ à ajuster leurs champs de compétences respectifs, les deux structures que sont la DGDE et l'EPAEM sont finalement parvenues à un *modus vivendi* et leurs stratégies sont désormais congruentes. Le port, par ailleurs, apparaît de plus en plus comme un acteur local dont les intérêts et les stratégies plus visibles désormais sont reconnus par les collectivités locales et l'EPAEM. Les investissements du port ont repris (entre 200 et 350 MF par an), également répartis entre les bassins ouest et les bassins est et la communauté urbaine Marseille Provence participe désormais au budget investissement de la structure.

L'action et le pouvoir d'entraînement de l'EPAEM ne sont peut-être pas non plus étrangers au redémarrage des politiques urbanistiques à Marseille. La Ville de Marseille a adopté en 1998 un plan de cohérence, forme de projet urbain accompagnant et explicitant les partis d'aménagement contenus dans le POS. Une réflexion inédite sur la politique des déplacements urbains a vu le jour. Fait notable, alors que sa réalisation était inscrite dans les différents plans d'urbanisme de la Ville de Marseille depuis 1933 et qu'elle avait été reportée à plusieurs reprises du fait des risques politiques que sa construction comportait, la construction de la rocade Est de Marseille baptisée L2 a enfin pu être lancée.

### **3.2 La transformation des rapports politiques**

Outre ses effets directs en termes de production de la ville et de développement économique, il semble qu'Euroméditerranée vaille autant par les effets latéraux qu'il a générés, notamment en termes de construction et de renouvellement des rapports politiques. Au-delà d'un discours ritualisé qui tend à donner à voir Marseille comme un espace politique irrémédiablement voué aux luttes institutionnelles, il semble que le projet ait permis à des processus d'apprentissage de se mettre en branle, à des coalitions de se structurer, renouvelant le paysage politique local.

#### **3.2.1 De quelques effets d'apprentissage**

Autour d'Euroméditerranée, en dehors de la phase Becker (1995-98), une démarche de projet a permis d'instituer un cadre d'interactions autour d'un slogan et d'un programme relativement vagues, de solliciter une pluralité de compétences et de savoirs et, finalement,

d'engendrer des dispositifs d'apprentissage<sup>194</sup> qui vont construire des liens au sein d'un collectif d'action, de constituer des ressources organisationnelles. La création de l'Etablissement Public Euroméditerranée, de ce point de vue, est ambiguë. D'un côté, elle a confiné, pendant un temps, le projet et les réseaux d'interaction au sein de l'organisation. De l'autre, cette création a généré une nouvelle structure d'opportunité et obligé les différents protagonistes à prendre position. Une structure d'échange s'est ainsi constituée. C'est ce qu'indique un de nos interlocuteurs quand il dit que la création de l'EPAEM "a amené les hommes politiques à s'emparer du terme Euroméditerranée"<sup>195</sup>.

Nombre de nos interlocuteurs ont insisté sur l'importance des "effets latéraux" dans une opération comme Euroméditerranée, notamment en termes d'apprentissages collectifs pour les acteurs de chacune des institutions parties prenantes :

*"Les effets latéraux d'une opération de ce type sont très importants. Le premier effet, c'est l'obligation de travailler ensemble. Les fonctionnaires, les services ont eu rarement l'occasion de travailler ensemble sur un objet qui leur appartient à tous. C'est le mérite de Jean-Pierre Weiss. Pour la première fois dans cette ville, les fonctionnaires ont eu cette occasion, alors qu'à l'intérieur de leur propre institution, ils n'avaient pas eu l'occasion de le faire. C'est un effet collatéral important"<sup>196</sup>.*

On peut repérer ces effets d'apprentissage à différents niveaux, dans les ajustements qui interviennent entre l'EPAEM et le Port autonome, entre l'EPAEM et la Ville de Marseille, entre les différents services de la Ville de Marseille. A chaque fois, ces phénomènes d'ajustement et d'apprentissage réciproques s'épanouissent quand les objectifs sont ouverts ou incertains. Dans le cas des relations EPAEM-Port, ces ajustements et apprentissages ont lieu lorsque, après 1998, l'EPAEM abandonne sa focalisation sur le tertiaire et la reconquête du waterfront. La mise à l'épreuve du méta-projet aux contingences de la mise en œuvre et à un examen approfondi de la demande et des ressources disponibles débouche sur une réouverture

---

<sup>194</sup> . Nous empruntons la définition de l'apprentissage à J. de Maillard, lui même recourant aux travaux de H. Hecló. Il s'agit de suggérer que les rapports entre acteurs dans la construction des politiques publiques ne se limitent pas à des rapports de force entre des individus ou des groupes porteurs d'intérêts bien compris. Ces rapports se caractérisent également par la mobilisation de savoirs et d'expertises qui s'échangent, s'enrichissent mutuellement, se modifient au fil des interactions. Dans la décision et l'action, les acteurs doutent et sont perméables aux connaissances mobilisés par les autres acteurs. Les échanges de savoir produisent des effets de *feedback*, amènent les acteurs à reconsidérer leur position et à faire évoluer leurs intérêts et leurs représentations et renouvellent les termes dans lesquelles se déroulent les interactions. La notion d'apprentissage permet d'intégrer la temporalité dans l'analyse des politiques publiques et de comprendre certaines des évolutions dans les rapports entre acteurs. Cf. Maillard, J. de, "L'apprentissage dans l'action publique : perspective heuristique ou mirage conceptuel ? Réflexions à partir des politiques sociales urbaines contractuelles", *ronéo*, novembre 2000 ; Hecló, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.

<sup>195</sup> . Entretien avec Daniel Carrière, responsable d'une mission sur logement, le social et l'emploi au sein de la Mission de Préfiguration, le 29 novembre 2001.

du projet économique et urbain de l'EPAEM. La confrontation de l'EPAEM aux stratégies et contraintes du port amène le premier à affiner ses stratégies de développement économique et à mieux prendre en compte la dimension temporelle du projet et des dynamiques de production de la ville. Plus, la stabilisation des relations entre l'EPAEM et le port va aussi entraîner la stabilisation de rapports de coopération entre la Ville de Marseille et le Port autonome. Ces phénomènes d'ajustement s'accompagnent de la stabilisation de routines de coopération entre les personnels des deux structures.

De même, certains des conflits et rivalités qui opposent l'EPAEM et les services de la Ville de Marseille ont pu être explicités ou dépassés au moment où l'établissement soumet à nouveau son schéma de référence d'urbanisme à une négociation avec son environnement. Le projet de tramway qui traverse le périmètre d'Euroméditerranée est assez emblématique de ce point de vue. Au départ, la thématique des transports collectifs n'était pas centrale dans le projet Euroméditerranée. Certains élus marseillais, instruits par les exemples d'autres villes, ont peu à peu pris conscience de l'intérêt politique d'un tel projet<sup>197</sup> et l'ont inscrit à l'agenda d'Euroméditerranée. Arrivée dans sa phase pré-opérationnelle, l'effet d'apprentissage a joué dans l'autre sens. Le rôle d'ensembliser de l'EPAEM a permis de familiariser les services techniques de la ville de Marseille à une appréhension globale des projets urbains et à abandonner les jalousies sectorielles. Le travail avec l'EPAEM les a mis en contact avec d'autres administrations municipales, celle de Nantes et de Bordeaux notamment sur les questions de déplacements et de tramway. La Ville de Marseille s'apprêterait aujourd'hui à créer une direction de l'Espace public, signe de sa conversion à une approche transversale et inter-sectorielle de la fabrication des espaces urbains. En 2000, a été mis en place un comité de comité de coordination pour l'organisation des travaux sur Euroméditerranée et de la communication autour des chantiers. Ce comité associe l'EPAEM, les services de la Ville de Marseille, la DDE et le Conseil Général. Cette initiative a essaimé puisque les élus de Marseille ont décidé de créer un comité similaire à l'échelle de la structure intercommunale Marseille Provence Métropole (cf. figure M14).

Jusqu'en 1998, les rapports entre la Ville de Marseille et notamment sa Direction générale du développement économique (DGDE) et l'Etablissement Public étaient marqués par la méfiance et la concurrence, ce qui n'était pas sans générer certaines redondances dans l'action économique. Depuis, une répartition plus nette des rôles semble s'être

---

<sup>196</sup> . *Idem.*

<sup>197</sup> . Témoignage d'un adjoint marseillais : "Un jour Gaudin m'a dit à la fin d'une réunion sur le tramway : "eh, le tramway, il faut le faire, parce qu'avec le tramway, on est réélu !", entretien, novembre 1998.

progressivement instituée. L'activité de prospect des entreprises est prise en charge par l'EPAEM, l'accueil et les négociations autour de l'implantation concrète des entreprises est gérée par la DGDE. Les deux entités ont mis sur pied un système commun de gestion du portefeuille des contacts établis avec les entreprises. Les contacts établis par l'EPAEM lors des prospects sont systématiquement communiqués au chargé de l'accueil et de l'implantation des entreprises de la DGDE. La Ville de Marseille et l'EPAEM se présentent ensemble lors des salons d'immobilier d'entreprises comme le MIPIM de Cannes.

On peut en outre constater une convergence et une intégration progressives entre les stratégies de développement économique de la Ville de Marseille et celle de l'Etablissement Public. Les secteurs clé de développement de la Ville sont : le secteur portuaire, la logistique, les NTIC et les industries du contenu culturel. Ceux d'Euroméditerranée sont relativement proches puisqu'il s'agit des "Services à la nouvelle économie" (télécoms, médias et commerce électronique), des "bases tertiaires dans une logique sud" (centres directionnels, fonctions de back office), des "fonctions tertiaires du maritime, de la logistique, du transport et du commerce international" et des "croisières, du tourisme et des loisirs urbains".

Au niveau politique, alors qu'au départ, la méfiance primait à l'égard d'une entité extraterritoriale dont la création avait été décidée pendant le mandat Vigouroux, on voit depuis quelques années émerger une esquisse de portage politique local de l'opération. Les élus de la Ville de Marseille, qui semblaient à l'origine peu relayer l'opération, tendent aujourd'hui à vouloir la porter davantage, ce qui amène certains à déplorer "une municipalisation rampante"<sup>198</sup> d'Euroméditerranée.

*"On voit plus fréquemment les adjoints désormais. Les liens se sont densifiés avec la Ville de Marseille. Ce qui a pu porter ombrage au Conseil Général d'ailleurs. Il y a un investissement plus net. Il y a une récupération du projet par la ville et c'est bon signe"<sup>199</sup>.*

Ces rapports d'apprentissage réciproque se sont aussi instaurés entre les acteurs publics et les acteurs privés, entre l'EPAEM et les investisseurs. Le développement et la pérennisation des contacts avec les investisseurs ont permis de faire évoluer le programme immobilier de l'opération. D'une stratégie de construction massive d'immeubles de bureaux de milieu de gamme, l'EPAEM est passé à une stratégie centrée sur des bureaux aux standards internationaux<sup>200</sup>.

---

<sup>198</sup> . Entretien avec Daniel Carrière, responsable d'une mission sur logement, le social et l'emploi au sein de la Mission de Préfiguration, le 29 novembre 2001.

<sup>199</sup> . Entretien avec Robert Varet, responsable de la redynamisation des quartiers, EPAEM, le 28 novembre 2001.

<sup>200</sup> . "En termes d'adéquation de produits, cela a beaucoup évolué. Les contacts avec les investisseurs nous ont amenés à tirer vers le haut les standards de construction des produits immobiliers. Alors que les promoteurs

Tous ces exemples tendent à prouver que le caractère ouvert et négociable du projet et de ses programmes permet l'instauration d'un dispositif itératif de construction du projet. Ce dispositif itératif et incrémental démultiplie les interactions et permet des ajustements entre les protagonistes. Ceux-ci sont amenés à découvrir et à faire évoluer leurs intérêts au cours de ce processus continu d'ajustements. Cette démarche processuelle permet au final l'accumulation de ressources de consensus et un partage du projet. Elle a en outre l'avantage de lier construction des stratégies et construction des réseaux d'action. Cependant, force est de constater que si une action collective se met en place au sein de ces réseaux, elle mobilise essentiellement des professionnels et des techniciens. La dimension échangiste-agrégative d'Euroméditerranée s'est bien épanouie autour de la dimension opérationnelle du projet mais autour de logiques professionnelles et technico-administratives bien plus que politiques et sociales.

### 3.2.2 Une amorce de coalition

Néanmoins, il convient de rappeler que l'opération Euroméditerranée est le premier acte collectif de l'agglomération marseillaise et qu'elle est née d'un accord inter-institutionnel inédit réunissant autour de l'Etat, l'ensemble des collectivités locales, la SNCF, la CCI et le Port autonome.

*"Ce qui me paraît important dans Euromed, c'est que pour la première fois, on a mis autour d'une table des collectivités locales qui jusque-là ne se parlaient pas et dont les alliances se font et se défont. La nouveauté, c'était vraiment un montage institutionnel avec les collectivités locales et l'Etat"<sup>201</sup>.*

*"Il y a une pacification institutionnelle réelle par rapport à des enjeux métropolitains. [...] Il faut dire que l'on partait de zéro. Depuis neuf ans que je suis élu aixois, je n'avais jamais participé à une réunion de travail avec des élus de Marseille"<sup>202</sup>.*

La création de l'Etablissement Public a permis de faire émerger un site institutionnel de rencontre obligé entre ces institutions. Elle a donc modifié la structure des opportunités politiques. Même si les conflits demeurent –et les démarches de projet n'ont pas vocation à les faire disparaître-, il faut insister sur le fait que la constitution même d'une structure chargée de

---

*marseillais étaient prudents et tendaient à nous amener vers les minimums commercialisables. C'est comme cela qu'on est arrivé à des modifications de permis de construire. Les investisseurs nous ont permis de comprendre cela. Pour assumer le positionnement marketing, il fallait faire du haut de gamme",* entretien avec Paul Colombani, responsable des affaires juridiques et foncières, direction commerciale EPAEM, le 28 novembre 2001.

<sup>201</sup> . Entretien avec Daniel Carrière, responsable d'une mission sur logement, le social et l'emploi au sein de la Mission de Préfiguration, le 29 novembre 2001.

<sup>202</sup> . Entretien avec Alexandre Medvedovsky, PS, adjoint à l'urbanisme d'Aix en Provence jusqu'en 2001, conseiller général des Bouches-du-Rhône, le 10 décembre 1998.

la mise en œuvre du projet et donc pérennisant le projet a permis l'établissement de réseaux de coopération politico-administrative inédits jusque-là.

*"Il y a eu un conflit sur les plate-formes logistiques. Roux-Alezais [président du port autonome] a fait un clash au CA du port parce que certains à Marseille veulent entraver le projet de plate-forme de Grans-Miramas au profit du projet marseillais du Canet-Mourepiane. Muselier veut se battre pour Mourepiane sans paraître s'opposer à Grans-Miramas. C'est Euroméditerranée qui a permis de développer ce genre de discussions dans le cadre des négociations sur le montage du projet des participations de chacun. Déjà sous Masson, ces relations se sont développées. Il fallait trouver un consensus minimum. C'est cela qui a été intéressant. En poussant et en tirant, on a réussi à associer toutes les institutions. L'intérêt de la création de l'Etablissement Public a été de pérenniser ces relations partenariales. Maintenant, les collectivités locales sont engagées financièrement et doivent continuer à coopérer du fait de cet engagement financier"<sup>203</sup>.*

Signe de cette amorce de coalition inter-institutionnelle locale, le Conseil d'administration qui était au départ un lieu d'expression de conflits entre les différentes collectivités financeuses est devenu désormais un lieu où sont entérinés des accords inter-institutionnels établis en amont<sup>204</sup>.

*"On a désormais des instances de présentation des projets. Il y a donc tout un travail de mobilisation en amont avant les CA, ce qui fait que les CA ne sont plus les lieux d'affrontement qu'ils étaient auparavant"<sup>205</sup>.*

Certes, la pacification des conflits autour des grands projets est-elle le fait d'une conjoncture politique particulière (basses eaux électorales, stabilisation du leadership de Jean-Claude Gaudin), elle est aussi liée à des évolutions plus structurelles dans les rapports politiques au sein de l'aire métropolitaine marseillaise. Evolutions qui se sont traduites par la création en 2001 de la communauté urbaine, par la reconstitution d'une structure de prospection économique désormais commune aux villes de Marseille et d'Aix-en-Provence, au département et à la CCI : Provence Promotion<sup>206</sup>, par l'atténuation des rapports de concurrence entre les collectivités locales<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> . Entretien avec Danielle Cauhapé, déléguée aux relations avec le port à la Direction générale du développement économique de la Ville de Marseille, le 30 novembre 1998.

<sup>204</sup> . Dubois, J., Olive, M., "Euroméditerranée : un grand projet d'aménagement à l'épreuve du débat public", *art. cit.*, p. 427.

<sup>205</sup> . Entretien avec Robert Varet, direction de la redynamisation des quartiers, EPAEM, le 28 novembre 2001.

<sup>206</sup> . Le président de la structure est le président de la CCI Marseille Provence, le directeur général est le vice-président chargé du développement économique au Conseil Général des Bouches du Rhône. La structure est née du traumatisme qu'a subi l'agglomération lorsqu'Air Inter annonce la délocalisation d'une partie de son siège en province. Les localisations envisagées sont Toulouse, Montpellier, Marseille et Lyon. Au final, Toulouse emporte la décision grâce à la présentation d'une charte signée par 15 grosses entreprises locales s'engageant à œuvrer à l'embauche des conjoints. Marseille et Aix, eux, avaient présenté deux dossiers de candidatures séparés, division à laquelle on attribue l'échec des candidatures provençales. En 1996, un conflit sur la présidence de la structure provoque l'explosion de la structure. Le Conseil Général crée sa propre structure, Promo 13 avec le

La construction de coalitions associant des acteurs économiques locaux à l'opération semble être une opération plus délicate : cette situation n'est pas étrangère à la rareté des acteurs économiques locaux, due au processus de déstructuration de sa base économique qu'a connu la ville depuis la guerre. Néanmoins, il faut préciser que quand bien même cette mobilisation serait difficile à organiser, elle est reconnue par l'ensemble des interlocuteurs comme un des enjeux cruciaux du projet. Signe que l'activation de ressources privées, la construction de liens stables entre institutions publiques et acteurs privés sont conçues comme des conditions de réussite du projet.

L'EPAEM a créé lui-même une structure permettant la mobilisation de soutien dans les milieux économiques. Pierre Fiastre, du temps de la mission de Préfiguration, avait mis en place le Club d'Initiatives Pour le Rayonnement d'Euroméditerranée, présidé alors par Raymond Vidil, président de l'Union Patronale des Bouches-du-Rhône. Cette structure regroupait les chefs d'entreprises s'engageant à se faire les ambassadeurs du projet. Elle a été remplacée avec l'arrivée de la direction Guénod par l'association PROMED, présidée par Jean Peyrelevede, PDG du Crédit Lyonnais et originaire de Marseille, qui réunit les soutiens à Euroméditerranée dans le monde économique. Cette association a permis à l'Etablissement Public d'accéder aux réseaux des entrepreneurs membres de l'association, de développer les contacts avec les investisseurs et de sonder leurs doléances. La Cité des Entrepreneurs est une association créée conjointement par l'EPAEM et la CCIMP et qui réunit des représentants des entreprises au plan local. Elle est présidé par Jérôme Borie, président d'Avenir Télécom et réunit notamment M. Guérin de l'entreprise Fouquet SACOP, Tania Saadé de la CGM, des représentants de banques<sup>208</sup>. Le principe de la Cité des Entrepreneurs est de créer un réseau en rassemblant les entreprises et les partenaires du périmètre.

Une des grandes difficultés à laquelle s'est heurté l'Etablissement Public Euroméditerranée dans ses stratégies d'association des acteurs économiques a été et est encore

---

soutien de la mairie d'Aix. En octobre 1998, les deux structures sont à nouveau fusionnées pour former Provence Promotion.

<sup>207</sup> . A titre d'exemple, les années 1970 et 1980 furent marquées par des aménagement effrénés de zones d'activités dans de nombreuses communes, de concurrence entre ces zones et finalement par des phénomènes de délocalisation d'entreprises de commune à commune à l'intérieur du département. Il semble que ces phénomènes se soient ralentis.

<sup>208</sup> . Les membres actifs de la Cité des entrepreneurs sont, outre les représentants de la Chambre de Commerce, des chefs d'entreprises et dirigeants en vue au niveau local dans différents secteurs : dans le domaine des télécoms et de l'informatique, Jérôme Borie, directeur général d'Avenir Télécom, Christophe Sauvan, directeur commercial de France Télécom Mobiles Distribution, Jacques Tassi, président de Start-Up Connexion ; dans le secteur des Industries du contenu, Philippe Bohn, directeur de 95° West, Michel Cazaubiel, PDG de VidéoImage, dans le domaine du tertiaire, Tanya Saadé, directrice de la communication de CMA-CGM, Jean-Luc Imbert, directeur général de Scolarest ; enfin dans le secteur du tertiaire maritime et du négoce international, Christian Garin, président de Fouquet Sacop Group et Marc Féraud, directeur général de CFM.

pour partie l'inertie, sinon la résistance, de la Chambre de commerce. Pour beaucoup de nos interlocuteurs, au sein comme en dehors de l'EPAEM, *"la CCI représente le commerce, l'artisanat et l'économie de la rente"*<sup>209</sup>.

*"La CCI a une attitude très opportuniste vis-à-vis du projet. [...] Elle représente des forces qui n'ont pas forcément intérêt à ce que les choses changent et à ce qu'Euroméditerranée réussisse. Vigouroux quand il a lancé l'idée a dû se battre contre une tendance d'acteurs politiques et économiques comprenant notamment la profession du BTP qui n'avaient pas intérêt à avoir une opération de l'Etat trop grosse. Sur ce point, les acteurs économiques et les élus consulaires font preuve d'autant de difficulté que les élus à sortir des vieux clivages et des vieilles habitudes. L'EPAEM ne passe pas suffisamment par-dessus la CCI pour toucher le monde économique local même s'il en a les moyens"*<sup>210</sup>.

*"La CCI, ici comme ailleurs, est nulle, c'est une chambre de commerce et non d'industrie. Elle est has been. On pense spontanément qu'elle est liée à l'international du fait de son histoire mais en fait pas du tout. Elle freine sur tous les projets qu'elle n'initie pas elle-même. Le bureau de la Chambre doit être composé à 80 % de commerçants, il n'y a pas de capitaine d'industrie. Ceux-là, ne sont pas à la Chambre et d'ailleurs ils crachent dessus tout le temps : les Bellon [PDG de Sodexho, entreprise de restauration collective], les Delauze [PDG de la Comex, entreprise d'ingénierie sous-marine]. Ce ne sont pas les champions économiques qui sont à la CCI; loin s'en faut. A Lyon, en revanche, la représentation à la CCI reflète bien le tissu économique. A Marseille, les gros patrons ne sont pas à la CCI : les patrons d'Atmel, de Gemplus, de Sodexho, de Shell France ne sont pas représentés. [...] A Marseille, la CCI a profité de la faillite des élus, elle a acquis un pouvoir de nuisance exceptionnel"*<sup>211</sup>.

Cette position de retrait dans laquelle semble se tenir la CCI a plusieurs explications. La création du statut de port autonome a rompu le lien organique qui liait l'institution aux problématiques portuaires. La CCI de Marseille n'est plus le bastion des "maritimes", elle est largement contrainte par la nécessité de représenter l'économie locale dans sa diversité et de ne pas favoriser trop explicitement tel ou tel secteur. *"Les élus de la Chambre ont des origines professionnelles trop diverses pour qu'un langage commun apparaisse, à la différence de l'Union Patronale"*<sup>212</sup>. L'affaiblissement de sa position au niveau local s'est traduit par sa non-représentation au sein du CA d'Euroméditerranée. La faiblesse institutionnelle de la CCI est à la mesure de l'affaiblissement historique des élites économiques territorialisées qui étaient au cœur du district industrialo-portuaire. Ces élites ont été dépossédées de leur pouvoir économique, elles se sont souvent désengagées de l'investissement productif au profit

---

<sup>209</sup> . Entretien avec Bernard Morel, économiste, chef de cabinet de Michel Vauzelle, Président du Conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 3 décembre 1998.

<sup>210</sup> . Entretien avec Bruno Guillermin, directeur d'études, AGAM, le 15 octobre 1998.

<sup>211</sup> . Entretien avec un responsable de l'EPAEM, décembre 1998.

<sup>212</sup> . Entretien avec Guy Durand, historien, directeur du Patrimoine Culturel, Chambre de Commerce et d'Industrie Marseille-Provence, le 18 octobre 1998.



d'investissement spéculatif dans l'immobilier notamment<sup>213</sup>. Les élites allogènes qui peuplent les alentours d'Aix n'ont plus ce même ancrage territorial. La structure sociale de Marseille est désormais dominée par une "*classe moyenne improductive*"<sup>214</sup> liée à une économie dominée par le tertiaire de fonctionnement urbain (éducation, santé, travail social).

*"Dans l'ensemble, Marseille ne brille pas par une culture économique forte comme Lyon. [...] L'Union Patronale est inexistante, la C.C.I. a fait de l'aménagement mais n'a pas défendu les intérêts des industriels. Les groupes industriels connus ont leurs intérêts ailleurs<sup>215</sup>. Le seul intérêt que pouvait avoir Delauze [PDG de la COMEX] ici, c'était d'aller voir Defferre pour qu'il lui obtienne des marchés ailleurs. Les Bellon [PDG de Sodexo] et autres ont fait leur fortune ailleurs. On a beaucoup de grands patrons à Marseille mais qui sont peu impliqués à Marseille. Il y a de grands groupes mais dont les directions ne sont pas ici. On a donc ici un milieu économique peu porteur et un milieu politique s'occupant surtout d'urbanisme"*<sup>216</sup>.

*"Les élites marseillaises s'investissent peu dans le territoire, dans le local. On n'a pas ici de Mérieux comme à Lyon ou de Bonduelle comme à Lille qui a crédibilisé Euralille au sein du milieu économique local. La SEM Euralille contient une part d'intérêts privés locaux, vraiment privés et vraiment locaux"*<sup>217</sup>.

Ce thème de l'absence d'élites économiques porteuses de projet et de vision est récurrent dans le discours des acteurs, signe que la capacité d'une ville à devenir un acteur collectif est largement associée désormais à la capacité des différents pans de ses élites et de sa société civile à s'agréger. En soi, cette représentation partagée est un fait significatif.

### 3.2.3 D'un modèle de planification et de relations inter-institutionnelles à l'autre.

Autour d'Euroméditerranée, à partir de 1998, un certain nombre de conflits, de divergences de vue, ou plus généralement de situations de non-communication entre des entités publiques et para-publiques a été dépassé grâce à un dispositif de projet laissant la place à la négociation, à l'explicitation des conflits et à une construction incrémentale des stratégies. Ici, un consensus intégral sur un contenu, un programme, une répartition de l'effort financier n'est pas le préalable au lancement du projet. La mobilisation des ressources se fait "chemin faisant", au fil d'un processus incrémental de construction de consensus opératoires.

---

<sup>213</sup> . "*Je crois qu'il y a de la part de cette bourgeoisie une volonté de mettre ses billes ailleurs*", entretien avec Alain Masson, , Ingénieur des ponts et Chaussées, directeur de la Mission Interministérielle Marseille de décembre 1992 à août 1993, le.

<sup>214</sup> . Entretien avec Michel Péraldi, sociologue, CNRS-LAMES, le 2 décembre 1998.

<sup>215</sup> . On peut voir dans cet antagonisme entre les représentants de la bourgeoisie commerçante déchu et les élites économiques modernes exilés le pendant du décalage constaté par Jean Viard "entre le corps politique et les corps intermédiaires dominés par les natifs et les mondes savant, administratif, technique et même économique de plus en plus dominés par des migrants du Nord", in *Marseille, une ville impossible, op. cit.*, p. 257.

<sup>216</sup> . Entretien avec Daniel Russac, Directeur du Commerce et de la Stratégie de développement, Direction Générale du Développement Economique, Ville de Marseille, le 23 octobre 1998.

<sup>217</sup> . Entretien avec Bruno Guillermin, , directeur d'études, AGAM, le 10 décembre 1998.

Finalement, peu importe que les différents acteurs donnent des définitions divergentes du projet pourvu que leur mobilisation soit garantie par un dispositif d'itération et construction permanente des objectifs. Le fait est que le sens donné au projet varie sensiblement d'un interlocuteur à l'autre. Pour les administrations d'Etat, le projet est avant tout un instrument permettant de restituer sa centralité à Marseille dans sa propre agglomération et d'en faire un appui à la politique de la France en Méditerranée<sup>218</sup>. Pour les édiles de la majorité municipale marseillaise, le projet semble se définir essentiellement comme une entreprise de "reconquête" sociale et urbaine du centre-ville associée à une conversion progressive de la façade portuaire à l'accueil d'activités ludiques et touristiques. Pour l'opposition municipale, les élus socialistes aux conseils général et régional, l'opération se définit comme projet de revitalisation par l'implantation d'équipements universitaires<sup>219</sup>. Ces divergences n'ont cependant pas empêché qu'un consensus minimal soit trouvé, qu'une capacité d'action collective se constitue et que l'opération avance.

Tout se passe comme si, face à un système politique et territorial extrêmement clivé, une logique d'agrégation s'accommodant de la fragmentation prévalait. On n'a pas affaire dans le cas d'Euroméditerranée à une coalition entre institutions sur la base de la reconnaissance d'intérêts communs bien compris mais une coalition précaire dans laquelle chaque partie prenante reste maîtresse de son mode d'investissement dans l'alliance. Il est intéressant de voir que ce dispositif de planification qui s'accommode, voire se nourrit de la fragmentation, a son équivalent à l'échelle des projets pour l'aire métropolitaine marseillaise. A ce niveau, on assiste aussi, selon René Borruey, à la construction d'une cohésion par la fragmentation<sup>220</sup>. L'évolution récente des démarches de planification dans l'agglomération marseillaise –

---

<sup>218</sup> . "Peu de gens se rendent compte qu'Euroméditerranée, c'est avant tout un projet géostratégique de l'Etat. Ils ne se sont pas rendu compte localement que l'on était une administration d'Etat. Pour la Ville de Marseille, l'EPAEM c'est une structure qui dépend d'elle. Chaque partenaire a une vision qui correspond à son intérêt dans l'opération. Le fait qu'Euroméditerranée est un dossier qui dépasse Marseille n'a pas encore frappé les gens de Marseille. L'aspect géostratégique est le plus important pour l'Etat. C'est le vrai choix politique. On n'aurait pas fait une OIN si Euroméditerranée n'était qu'une opération urbaine n'intéressant que Marseille. C'est toute la difficulté de l'opération que de faire comprendre cet aspect là aux acteurs", entretien avec Pierre-Emmanuel Reymund, Direction du développement économique et du marketing de l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée, le 9 décembre 1998. S'occupe depuis de développement économique à la région PACA.

<sup>219</sup> . "Pour moi, Euroméditerranée, c'est avant tout les implantations universitaires. [...] Nous les voulons sur le port", entretien avec Sylvie Andrieux, conseillère municipale PS de Marseille, conseillère régionale PACA, le 15 octobre 1998.

<sup>220</sup> . Borruey, R., "L'Aire métropolitaine marseillaise en projets au XXème siècle. Esquisse d'une histoire", in Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, op. cit., p. 169.

notamment autour de la Directive Territoriale d'Aménagement<sup>221</sup> - marque une rupture. "C'est l'abandon de l'*unité* comme condition *sine qua non* de la cohésion métropolitaine –unité de territoire, de projet et institutionnelle"<sup>222</sup>.

Quand, au début des années 1990, l'Etat décide de prendre en charge la réflexion sur l'avenir de l'aire métropolitaine marseillaise face à une situation politique et territoriale locale devenue des plus confuses, le ton général est à l'incitation forte à construire au plus vite une structure intercommunale globale. Cette dernière doit être organisée à l'échelle d'un territoire fonctionnellement intégré qui couvre Marseille et les communes limitrophes, le bassin d'Aix-en-Provence et ses technopoles spontanées, le pourtour de l'Etang de Berre et le bassin d'Aubagne. L'injonction étatique à la création d'une intercommunalité globale ne sera pas suivie d'effets. Elle sera déjouée par des stratégies d'alliance et des rivalités municipales et territoriales. Marseille va même jusqu'à vider la formule intercommunale de communauté de ville créée par loi Joxe du 6 février 1992 en optant pour la formule de la communauté de communes au départ prévue pour le milieu rural. Pas moins de cinq structures intercommunales sont instituées à l'intérieur du périmètre de l'agglomération marseillaise définie par l'INSEE<sup>223</sup>, avec peu de compétences et de prise sur les grands projets d'aménagement du territoire de la métropole. La fragmentation institutionnelle et les logiques de fiefs demeurent.

La manière dont, aujourd'hui, l'Etat entend impulser des dynamiques d'action collective, tant au niveau d'Euroméditerranée qu'à celui de la coopération intercommunale dans l'aire métropolitaine, relève de la stratégie de construction de la cohésion par fragmentation. Tout se passe comme si les logiques de projet ne pouvaient s'acclimater qu'en cohabitant avec les logiques de fief. En d'autres termes, on n'attend plus, ni de la mise en place des bonnes formules institutionnelles à la bonne échelle, ni de l'obtention d'un accord intégral sur des projets, l'activation de mobilisations et de coopérations territoriales<sup>224</sup>. C'est

---

<sup>221</sup> . Instituées par la Loi d'orientation sur l'aménagement du territoire de 1995, dite Loi Pasqua, les DTA ont vocation à dire la parole de l'Etat sur six territoires à enjeux stratégiques, en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. La région urbaine marseillaise fait partie de ces six territoires.

<sup>222</sup> . *Ibid.*, p. 169. Souligné dans le texte.

<sup>223</sup> . La communauté de communes Marseille Provence Métropole réunit 15 communes autour de Marseille, celle du Pays d'Aix réunit huit communes sur la base d'affinités politiques –socialistes- (mais elle résistera à l'élection de Bruno Mégret à Vitrolles). Les trois autres sont la communauté de villes Garlaban-Huveaune-Sainte Baume à dominante communiste (5 communes) , la communauté de communes dou Païs de l'Estello et dou Merlançoun (7 communes) et le District du multipôle de l'Etang de Berre (4 communes).

<sup>224</sup> . Lors d'un colloque organisé par la revue *Le Moniteur des BTP*, sur la métropolisation de la région marseillaise, organisé le 3 décembre 1998, l'ensemble des élus, et notamment ceux d'Aix et Marseille, s'évertuent à démontrer que l'important plus que d'avoir une structure intercommunale unique, est de pouvoir porter des projets ensembles. Morceaux choisis : "*L'aire métropolitaine marseillaise a peu de communes, des villes avec des passés prestigieux, donc une aire métropolitaine avec plusieurs pôles. Il faut accepter cette multipolarité. Il*

ainsi que le préfet de la région PACA a proposé en janvier 2000, à la suite de la loi Chevènement de renforcement de la coopération intercommunale, un schéma de coopération intercommunale reprenant à peu de choses près les découpages issus de la loi de 1992 en les adaptant aux nouvelles formules institutionnelles<sup>225</sup>. Le nouveau découpage "officialise la bipartition de l'agglomération marseillaise en deux sous-ensembles principaux : la communauté urbaine Marseille Provence et la communauté d'agglomération du pays d'Aix"<sup>226</sup>, abandonnant ce qui était depuis le schéma directeur de 1969 présenté comme le pré-requis d'une politique métropolitaine cohérente : une structure institutionnelle unique pour le Grand Marseille<sup>227</sup>.

De même, dans le cadre de la démarche DTA, l'Etat ne cherche pas à imposer à terme une structure institutionnelle correspondant au territoire fonctionnel "réel". Plus, il admet que les recommandations que comportera la DTA n'auront "pas de valeur prescriptive" mais vocation à "aider l'aire métropolitaine à 'bâtir son territoire'"<sup>228</sup>. En fait, le processus d'élaboration collective de la DTA a vocation non plus à mettre en place la structure institutionnelle capable de mettre en œuvre des recommandations conçues par l'Etat mais à faire converger les composantes d'une pluralité institutionnelle conçue comme irréductible. Le

---

*faut que cette structure multipolaire soit reconnue et acceptée. Il faut accepter qu'il y ait d'autres pôles que Marseille. La priorité, ce n'est pas la structure institutionnelle mais d'avoir la volonté de travailler ensemble sur des projets"* (Alexandre Medvedovski, premier adjoint PS au maire d'Aix en Provence à l'époque et conseiller général) ; *"Ce n'est pas parce qu'il y a plusieurs plate-forme logistiques dans le département qu'il faut les opposer. Ne nous refaites pas le coup d'Euroméditerranée contre l'Arbois. Ça coule de source. Il faut se féliciter que sur Marseille et autour, il y a des pôles d'intérêt. Cela montre que tout bouge et tout rentrera en complémentarité"* (réponse de Sylvie Andrieux, conseillère municipale PS de Marseille et conseillère régionale à un journaliste l'interrogeant sur les concurrences entre plate-formes logistiques) ; *"Le pays d'Aix, le pays de Salon sont des réalités. Ces entités existent, il faut les garder. Il faut respecter les règles du jeu de chaque communautés de communes et intégrer plus fortement celles qui existent. Dans ce département, on arrivera à trois communautés d'agglomération : Aix, Marseille et l'Étang de Berre, plus Arles. Il nous faut faire désormais des chartes intercommunales. Qu'on arrête de polémiquer sur Euroméditerranée et l'Arbois, que les gens de l'EPAEM signent une charte avec l'Arbois. on peut chacun créer notre dynamisme au lieu d'opposer ces projets. Aubagne propose d'intégrer une structure intercommunale avec Marseille, très bien. Je vous le dis, nous on ne vient pas mais on travaillera ensemble"* (Jean-François Picheral, maire d'Aix en Provence jusqu'en 2001). *"Pour l'instant, nous sommes dans des communautés de communes qui marchent bien. Entre Picheral et moi, il y a eu une interruption des contacts pendant les élections sénatoriales mais aujourd'hui, nous reprenons nos contacts. Les agences d'urbanisme d'Aix et de Marseille travaillent ensemble et nos collègues feraient bien de s'inspirer de cette relation"* (Jean-Claude Gaudin, sénateur maire de Marseille). Notes de l'auteur.

<sup>225</sup> . La communauté de communes Marseille Provence Métropole devient une communauté urbaine, rassemblant 18 communes et totalisant près d'un million d'habitants. En choisissant cette formule, l'agglomération de Marseille capte un supplément de Dotation générale de fonctionnement de 500 millions de francs (76,2 millions d'euros). La communauté de communes du Pays d'Aix devient une communauté d'agglomération comptant 33 communes et 330 000 habitants. L'ancienne communauté de villes Garlaban-Huveaune-Sainte Baume se transforme également en communauté d'agglomération.

<sup>226</sup> . Donzel, A., "Le projet civique marseillais et la construction de l'espace métropolitain", in Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, op. cit., p. 182.

<sup>227</sup> . Thierry Noir, "Marseille et Aix: si proches et si distantes", *La Provence*, 25 octobre 1999 ; Michel Samson, "Marseille : difficile mise en place de la communauté urbaine", *Le Monde*, jeudi 27 janvier 2001.

<sup>228</sup> . Pré-projet de DTA, juin 2000, cité par René Borruey, art. cit., p. 168.

dispositif est offert par l'Etat à des collectivités locales qui doivent trouver elles-mêmes les conditions favorables à la construction d'un projet partagé. Il n'y a plus de bon projet élaboré et mis en œuvre à la bonne échelle. Les bons projets sont les projets partagés dont la construction consensuelle aura permis de constituer un capital institutionnel qui ne réside plus tant dans l'institution correspondant au territoire fonctionnel mais qui réside dans les relations de coopération pérennes établies entre une pluralité irréductible d'institutions. De la même manière, on s'achemine vers la réalisation de trois Schémas de Cohérence Territoriale correspondant aux trois principales entités intercommunales de l'aire métropolitaine sans que l'Etat ne veuille intervenir pour imposer un périmètre unique.

La pacification des rapports institutionnels doit sans doute beaucoup à cette évolution. Les acteurs politiques de l'aire métropolitaine semblent prendre conscience du fait que la coopération n'est pas forcément grosse de logiques de dépossession. Les technocrates comprennent que logiques de fiefs et logiques de projet ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Plus, il semble bien que des logiques de mobilisation territoriale sur la base d'un respect des formules institutionnelles existantes permettent de stabiliser des réseaux de coopération pérennes, supports eux-mêmes de processus d'apprentissage et d'intégration. La reconnaissance par la plupart des acteurs de l'aire métropolitaine de la nécessité de restituer à Marseille son rôle de pôle métropolitain, la reconnaissance de la place du port dans l'économie locale, l'apaisement des logiques de concurrence entre zones d'activités communales, la réalisation de documents prospectifs en commun<sup>229</sup>, sont les illustrations d'une logique d'agrégation par la fragmentation qui semble aussi avoir profité à Euroméditerranée.

### **3.3 Les limites du projet et de son portage politique**

Si, au niveau de la conduite opérationnelle des projets concrets, on a pu constater une lente mais réelle acclimatation de la démarche de projet autour d'Euroméditerranée, si, finalement, une agrégation des acteurs et institutions impliqués dans le projet a été permise par le caractère relativement ouvert et indéterminé du dispositif, en revanche, il convient de constater la faiblesse de l'activité de direction politique du méta-projet, due à la fois à la nature de la structure Etablissement public et à certains éléments du fonctionnement politique local. L'institutionnalisation d'un espace politique par les interactions n'est que faiblement secondée par une dynamique d'institutionnalisation par la production d'un *policy discourse*.

---

<sup>229</sup> . Les agences d'urbanisme de Marseille (AGAM) et Aix-en-Provence (AUPA) ont ainsi réalisé une importante enquête ménages sur les déplacements dans l'aire métropolitaine ainsi qu'un Atlas de la Région Urbaine Marseillaise en collaboration avec l'INSEE.

### 3.3.1 Les ambiguïtés du portage politique

Autant l'existence d'une structure technico-administrative *ad hoc* a-t-elle pu faciliter la cristallisation d'un réseau d'interactions techniques et professionnelles autour d'Euroméditerranée, autant cette formule institutionnelle compromet l'émergence d'une direction politique du méta-projet. On ne voit pas réellement apparaître autour d'Euroméditerranée une figure politique porteuse du "*policy discourse*" de l'opération, qui évoquerait régulièrement le système global d'intentions du projet, qui cadrerait les interactions entre acteurs à travers une activité constante de mobilisation. Les conditions de naissance de l'Etablissement Public Euroméditerranée, la querelle de la présidence, les rivalités entre Jean-Claude Gaudin et Renaud Muselier rendent difficile la prise en charge par un de ces deux hommes de ces activités de direction politique du projet<sup>230</sup>. D'autre part, la position de l'EPAEM, "coincé" entre les contraintes opérationnelles du projet, la tutelle de l'Etat et le pouvoir local rend difficile la prise en charge par la structure et son directeur général de ce rôle de portage du méta-projet.

*"Guénod est obligé d'avoir un discours politique sur le projet. A Nantes, il y a le maire, pour le faire. Ici, c'est moins le cas"*<sup>231</sup>.

En l'absence d'un contexte politique favorable à la prise en charge par un élu d'un discours sur le méta-projet permettant de fixer et de garantir ses invariants, c'est la direction de l'EPAEM qui a tenu ce rôle, consistant à évoquer de manière réitérée les orientations stratégiques, les priorités et les invariants du projet, à prendre acte et à diffuser les accords obtenus, les amendements du projet au sein de la structure EPAEM et de la communauté des opérateurs qui évoluent autour du projet. Cette évocation lui permet de préserver l'unité et la continuité du méta-projet tout en négociant les modes de mise en œuvre de ces orientations.

---

<sup>230</sup> . Renaud Muselier n'hésite pas à évoquer cette rivalité et ses ambitions pour les municipales de 2007 : " 'En moins de dix ans, j'ai fait mon trou dans la politique locale et dans la politique nationale. Je suis à la tête de la première fédération RPR de France. Je suis le plus jeune dans le circuit, le plus haut placé dans les sondages. La moitié du conseil municipale est RPR. Gaudin est respecté mais il n'est pas un patron intouchable'. Au cas où ses adversaires ne l'auraient pas compris, le député des Bouches-du-Rhône est 'extrêmement déterminé'. Il ajoute : 'je suis à la mode et j'ai des appuis nationaux', en référence à sa cote auprès du chef de l'Etat. Il a aussi beaucoup d'ennemis. 'Ce n'est pas parce qu'il prétend être le successeur qu'il l'est, corrige Jean-François Mattéi, député Démocratie Libérale, il n'y a pas de droit de suite. Beaucoup de gens sont capables le cas échéant, de se présenter'. Comme lui, par exemple. Ou Guy Teissier, autre député DL, qui estime avoir 'le plus grand nombre de qualités et la plus longue expérience pour diriger la ville'. 'Renaud se positionne comme dauphin, mais il n'y a que lui qui y croit', précise-t-il. Entre les trois postulants, les tacles vont bon train. Teissier contre Mattéi : "il est très intelligent mais il n'est pas un meneur". Muselier sur Teissier : 'c'est un bon maire de secteur'. Les adversaires de Muselier rappellent à l'envi qu'il s'est fait 'voler' ses listes électorales dans sa voiture lors de l'élection pour la présidence du RPR", in Schneider, V., "Des dauphins requins", *Libération*, cahier spécial "Marseille", 13 septembre 2000.

<sup>231</sup> . Entretien avec Robert Varet, responsable de la redynamisation des quartiers, EPAEM, le 28 novembre 2001.

*"Avoir un projet, ça nécessite d'indiquer un cap. Sous Weiss, il y a avait une logique de cap. Becker, lui, n'avait pas de pouvoir. Après l'audit, on a dit qu'il fallait insister sur le projet. Guénod a la stature et les réseaux pour maintenir le cap. De temps en temps, ça peut impliquer de faire des compromis, mais des compromis qui servent à garder le cap. Par exemple, sur la rue de la République, on aurait pu dire que l'on ferait 50% de logements sociaux. On a fait un projet de compromis, avec 30% de logements sociaux. Mais en même temps, on a maintenu un cap. Et pourtant je suis adepte du logement social. Sans l'Etablissement Public, cela n'aurait pas été possible. Le politique ne fonctionne pas sur les mêmes temporalités. L'Etablissement Public a permis de donner de la durée aux choses. On a développé un lieu de codécision. Avec une SEM d'aménagement, ça n'aurait pas été la même chose. Ici contrairement à Nantes, on sortait d'une période d'alternances à répétition"<sup>232</sup>.*

Mais, dépourvu de légitimité démocratique, dans un contexte politique turbulent, le directeur de l'EPAEM ne peut pas assumer ce rôle de cadrage politique au-delà de la communauté des opérateurs, des réseaux techniques et professionnels au risque de compromettre l'émergence d'un portage politique par les élus locaux. D'après certaines informations, Jean-Michel Guénod se ferait rappeler à l'ordre par ses tutelles parisiennes au sein du Ministère de l'Equipement chaque fois qu'il a la tentation de prendre en charge davantage le discours politique sur le projet.

*"Les petites actions de sensibilisation, de mise à niveau socio-économique requièrent de la mobilisation, de la modestie, en un mot du discours politique. Là-dessus Guénod est emprunté. Guénod pourrait se permettre d'avoir ce discours mais il faudrait pour cela qu'il prenne fait et cause pour l'Etat quitte à déplaire aux potentats locaux"<sup>233</sup>.*

*"Au niveau de l'affichage, l'Etat ne doit pas la ramener. Proust ne veut pas aller au conflit. Ici, on se tape que des peintures ! Il n'y a pas un seul élu qui ne soit pas un professionnel. Le DDE qui arrive avec des gros sabots se fait laminer. On a un tissu de grandes communes où les élus sont puissants"<sup>234</sup>.*

Les carences du projet marseillais en termes de capacité politique à produire un "policy discourse", à évoquer de grands principes et à mobiliser des acteurs autour de ces principes, se manifestent notamment dans le caractère incomplet du dispositif de planification. Depuis le schéma directeur de l'OREAM élaboré entre 1966 et 1969, aucun document de planification stratégique n'a vu le jour dans Marseille et sa région. On l'a vu, la CCI a bien essayé de combler ce vide autour de 1986 mais sans avoir été réellement suivie par les collectivités locales. L'Etat a tenté, dans les années 1990, de relancer un processus prospectif

---

<sup>232</sup> . Entretien avec Robert Varet, responsable de la redynamisation des quartiers, EPAEM, le 28 novembre 2001.

<sup>233</sup> . Entretien avec Daniel Carrière, responsable d'une mission sur logement, le social et l'emploi au sein de la Mission de Préfiguration, le 29 novembre 2001.

<sup>234</sup> . Entretien avec Serge Bossini, DDE, le 1998. Devenu depuis directeur des infrastructures au sein de l'EPAEM.

autour de la révision du SD, mais là aussi sans réel prolongement local. De nombreux acteurs déplorent aujourd'hui "un trou dans le dispositif de planification", notamment au niveau stratégique.

*"A un moment dans la discussion, on s'est aperçu qu'il y a un trou dans cette ville. Il y a un trou dans le dispositif de planification. L'AGAM n'a plus le pouvoir de le faire. Il y a des problèmes structurels d'organisation administrative dans cette ville. On est un peu obligé de gérer à la fois l'opérationnel et le stratégique. Ça fait beaucoup. On essaie de s'associer avec l'AGAM pour avoir des relais"<sup>235</sup>.*

L'absence de projet d'agglomération pour fédérer et articuler les volontés a plusieurs explications. Le contexte géographique et l'histoire de l'aire métropolitaine marseillaise ont amputé Marseille d'une partie de sa centralité et d'une prééminence sur la périphérie dont jouissent souvent les villes-centre<sup>236</sup>. L'agence d'urbanisme, créée sous Defferre et qui a connu son apogée sous Vigouroux a longtemps suscité la méfiance de l'équipe Gaudin et n'a pas pu se charger de cette entreprise de construction d'un méta-projet métropolitain. Enfin, le premier mandat de J.-P. Gaudin était consacré à la stabilisation électorale du fief et la reconstruction d'un équilibre entre RPR et UDF et l'ont amené à se focaliser sur l'échelle communale. Aujourd'hui, néanmoins, des signes émergent qui pourraient laisser penser à une reprise en main par les élus locaux de ce discours stratégique à l'échelle municipale comme à l'échelle intercommunale. Une explication à cela peut être l'horizon de stabilité politique que peut espérer J.-C. Gaudin à moyen terme:

*"On a un projet global de 15 ans. On travaille pour deux mandats. On peut élaborer une véritable stratégie, partir d'une volonté politique et ne plus agir comme précédemment selon les opportunités foncières"<sup>237</sup>.*

Les conditions politiques et électorales d'une prise en charge du méta-projet sont aujourd'hui réunies et un timide processus de municipalisation du projet semble voir le jour. Nos derniers entretiens ont fait apparaître une prise en main du projet par Alain Jouanjus, secrétaire général adjoint, qui fait office désormais de secrétaire général dédié à l'opération. Selon J. Dubois et M. Olive<sup>238</sup>, lors des réunions de coordination, qui réunissent les services de la ville de Marseille et ceux de l'EPAEM 6 à 10 fois par an afin de vérifier l'état

---

<sup>235</sup> . Entretien avec Gilles Sensini, architecte-urbaniste, responsable de la stratégie pour l'espace public à l'EPAEM, le 28 novembre 2001.

<sup>236</sup> . "La prééminence de Lyon au sein de son agglomération est incontestable. A Marseille, ce n'est pas le cas. Les vieilles rancœurs territoriales ne sont pas liquidées. [...] Il est clair qu'il faudrait un projet global plus institutionnalisé (auquel il ne faudrait pas donner le nom de Marseille d'ailleurs) auquel pourrait s'articuler Euroméditerranée et d'autres projets", entretien avec Didier Picheral, directeur des études, Port Autonome de Marseille, le 3 novembre 1998.

<sup>237</sup> . Entretien avec Gérard Chenoz, adjoint au maire de Marseille chargé du Projet centre-ville, le 15 octobre 1998.



d'avancement des différents projets et de soulever les points d'achoppement, le leadership de la ville et notamment de son secrétaire général adjoint s'affirme de plus en plus.

Cependant, ce leadership municipal demeure essentiellement technique. Le problème des carences du portage politique du projet demeure et pose la question de l'extra-territorialité du projet. Cette extra-territorialité a été voulue afin d'échapper aux baronnies politiques et technico-administratives locales et de donner une impulsion irréversible au projet. Ce choix s'est traduit par la création d'un Etablissement Public d'Aménagement et non d'une Société d'économie mixte qui aurait fait une plus grande place aux politiques locaux. Cette création a permis de donner au projet une cristallisation institutionnelle pérenne, de constituer un espace de coopération pouvant résister aux conflits institutionnels. Elle a permis de faire venir des opérateurs extérieurs au milieu local qui, sans cette extra-territorialité et cette présence forte de l'Etat, ne seraient pas venus à Marseille. Pour certains interlocuteurs, l'irréversibilité du projet n'est pas encore assurée et la présence de l'Etat doit donc encore s'affirmer.

*"Euroméditerranée a tendance à devenir un projet de la ville. C'est une bonne chose mais on essaie de maintenir la part d'Etat. On dit qu'on n'a pas encore atteint le seuil d'irréversibilité pour faire basculer l'opération dans une opération urbaine classique"<sup>239</sup>.*

L'équilibre subtil qui s'est instauré autour du portage politique du projet, entre les différents niveaux de collectivités locales impliqués, entre l'EPAEM et la ville de Marseille, rend difficile l'émergence d'une figure de maître d'ouvrage très visible. L'EPAEM et son président ne peuvent se permettre de jouer ce rôle au risque de voir les élus locaux prendre ombrage d'une trop grande arrogance de l'Etat ; parallèlement, ils doivent résister à une municipalisation trop rapide du projet qui risquerait de compromettre la participation des autres institutions financeuses. Bref, le jeu subtil des équilibres politiques à préserver tend à confiner les débats autour d'Euroméditerranée dans des réunions politiques et techniques informelles, et de ce fait, à compromettre une émergence du projet sur l'espace public local<sup>240</sup>. Le projet n'est donc pas véritablement mis à profit pour faire émerger un espace public urbain. La direction Guénod, pour les raisons évoquées plus haut, n'a pas véritablement repris les initiatives envisagées par l'équipe Weiss pour lancer le débat citoyen sur Euroméditerranée<sup>241</sup>.

---

<sup>238</sup> . Dubois, J., Olive, M., "Euroméditerranée : un grand projet d'aménagement à l'épreuve du débat public", in Donzel, A. (dir.), *op. cit.*, pp. 427-428.

<sup>239</sup> . Entretien avec Robert Varet, direction de la redynamisation des quartiers, EPAEM, le 28 novembre 2001.

<sup>240</sup> . C'est ce qu'indique clairement J. Dubois et M. Olive, *art. cit.*

<sup>241</sup> . Après leur débarquement de l'EPAEM, les anciens de la Mission de Préfiguration, P. Fiastre et D. Carrière créent le Forum Citoyen avec la volonté de relancer un débat public jugé insuffisant sur Marseille. Deux débats ont été organisés sur Euroméditerranée en 1998, dont un en présence de Jean-Michel Guénod. Depuis, l'association a été mise en sommeil.

Elle se contente d'associer les habitants du périmètre sur des opérations ponctuelles. Les élus marseillais, eux, sont encore tributaires d'une tradition politique locale qui accorde une importance primordiale à un travail de stabilisation du fief.

### 3.3.2 Les invariances de la politique marseillaise

L'absence d'activité de direction politique du projet tient aussi aux spécificités de la vie politique et du leadership politique à Marseille. Ces spécificités sont l'importance du travail politique de stabilisation du fief et la forte centralisation politique qui en résulte. Contrairement à une idée répandue, Gaston Defferre ne régnait pas à Marseille. Sa longévité en tant que maire de la ville s'est construite au prix d'un incessant travail de consolidation des assises sociales et politiques de son mandat : construction de coalitions, systèmes clientélistes. Pour beaucoup, ce modèle de gestion a été repris par Jean-Claude Gaudin, alors que Robert Vigouroux semblait vouloir lui tourner le dos.

*"Gaudin se vante de remettre en place le système defferriste. Vigouroux considérait, lui, que la politique municipale passait essentiellement par l'aménagement. C'est un homme de dossier, il voulait procéder par grandes opérations. Quand Gaudin est arrivé à la Mairie, il a remis en place des structures semblables à celles mises en place par Defferre. Il entend renouer avec les gens, avec le terrain. En revanche, en matière de gestion urbaine, il n'entend pas aller au devant des problèmes"<sup>242</sup>.*

Cette volonté du nouveau maire s'explique d'abord par le caractère extrêmement étriqué de la victoire de J.-C. Gaudin aux élections municipales de 1995 dans une ville qui semblait prête à se donner entière à Bernard Tapie si ce dernier n'avait pas été empêché par ses démêlés judiciaires<sup>243</sup>. Elle s'explique aussi par le parcours politique de J.-C. Gaudin qui, adjoint à l'urbanisme jusqu'en 1977, a construit sa carrière politique à l'ombre de la figure tutélaire de G. Defferre. Enfin, il convient de ne pas négliger les effets de la loi Paris-Lyon-Marseille de 1982, taillée à sa mesure par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Gaston Defferre, pour expliquer le tropisme clientélaire des pratiques des élus marseillais. Aux termes de cette loi, le maire de Marseille est élu au second degré par les conseillers municipaux. Ces conseillers municipaux sont eux-mêmes élus au scrutin proportionnel avec prime majoritaire à l'échelle de huit secteurs électoraux (cf. figure M13). L'enjeu pour le candidat à la mairie est donc de conquérir les secteurs envoyant au conseil municipal les plus

---

<sup>242</sup> . Entretien avec Bruno Guillermin, directeur d'études, AGAM, le 10 décembre 1998.

<sup>243</sup> . Lors des élections municipales de 1995, la victoire de Jean-Claude Gaudin est extrêmement courte. Il est même battu en nombre de voix par Lucien Weygand, candidat PS, au second tour (40,37% contre 40,61% au socialiste), mais il remporte la majorité des secteurs (5 sur 8). Aux élections de 2001, J.-C. Gaudin parvient à se

gros bataillons de conseillers. La division sociale de l'espace se redoublant, à Marseille, d'une division politique, l'enjeu devient clair pour le maire de Marseille. Les 2<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> secteurs électoraux, correspondant aux quartiers populaires du Nord de la Ville sont acquis à la gauche ; les 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup>, situés au Sud, à la droite. Le 3<sup>e</sup> secteur, situé au centre et surtout le 6<sup>e</sup> secteur très peuplé de l'Est de la commune sont les secteurs électoraux tangents dans lesquels se gagne l'élection municipale. Cette nouvelle donne a aidé à renforcer les tendances clientélares des pratiques politiques marseillaises, notamment après la difficile élection de Jean-Pierre Gaudin à la mairie en 1995. L'activité de consolidation du fief et de son assise politique dans les 3<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> secteurs est essentielle dans la pratique politique du maire. Dans la continuité de la pratique d'un Defferre, elle se déroule à l'échelle des corps, du contact direct avec les habitants, avec les présidents de Comité d'Intérêt de Quartier, les représentants de communautés. Signe de cette conception du travail politique comme un travail de proximité, de gestion des corps, la première initiative de J.-C. Gaudin a été la mise en place du service "Allô Mairie", service d'intervention rapide pour des problèmes de voirie, de signalisation, de stationnement<sup>244</sup>. Or, une enquête récente a montré que c'était essentiellement les arrondissements du Sud et de l'Est qui bénéficiaient de ce service. A l'inverse, l'intérêt de Jean-Claude Gaudin ou de Renaud Muselier pour le territoire d'Euroméditerranée n'est pas évident. En effet, le périmètre de l'opération relève du 2<sup>e</sup> secteur fermement ancré à gauche et fief du président PS du conseil général, Jean-Noël Guérini. On peut donc douter de la véritable volonté des deux hommes d'investir politiquement ce territoire.

Ce rapport spécifique au territoire renvoie à une constante de la politique marseillaise : l'importance de la gestion des corps, du rapport direct avec les électeurs et les dérives clientélares auxquelles elle peut donner lieu<sup>245</sup>. Jean Viard explique de manière très convaincante ce tropisme clientélaire par la prégnance de la culture méditerranéenne et le statut spécifique de ville portuaire de Marseille. Ces deux éléments donnent aux liens inter-individuels, à la position dans les réseaux sociaux un rôle déterminant dans la production de l'identité individuelle, beaucoup plus important que celui du rapport au travail, de l'appartenance professionnelle et de l'identité de classe. Dans une ville marquée par les vagues

---

maintenir au second tour, avec 48,57% des voix, devançant R. Olmeta, PS, 39,21% et B. Mégret, MNR, 12,21% des voix.

<sup>244</sup> . "Allô Mairie, c'est un coup politique, cela plaît au Comité d'Intérêts de Quartiers, c'est une idée de Gondard [secrétaire général de la Mairie de Marseille]", entretien avec M. Collet-Fenêtrier, adjoint aux déplacements à la Ville de Marseille, le 23 novembre 1998.

<sup>245</sup> . Sur le clientélisme marseillais, cf. Morel, B., Sanmarco, P., *L'endroit du décor*, op. cit., p. 97 et s. Pour une analyse centrée sur les logiques clientélares appliquées à la politique d'attribution des logements sociaux, cf.

successives d'immigration<sup>246</sup>, rythmée par les mouvements des hommes et des marchandises, la politique, le patron politique ont pour fonction d'intégrer, d'insérer les individus dans les réseaux qui lui assureront sa subsistance. C'est "à travers le problème des gens que sont perçus les problèmes de la ville"<sup>247</sup>. J. Viard parle même à propos des politiques marseillais d'une classe de "gestionnaires du transit des corps"<sup>248</sup> et de la politique marseillaise comme "politique d'homme à homme"<sup>249</sup>, caractérisée par la culture du "service dû et rendu"<sup>250</sup>. C'est l'importance des réseaux sociaux horizontaux, territoriaux, structurés et entretenus par le patron qui a toujours rendu difficile l'enracinement d'un discours de classe, au profit d'identité de quartiers, d'identités communautaires restreintes. Ici, l'homme politique assoit son pouvoir en exaltant et en structurant une multitude de micro-appartenances : les 111 quartiers qui composent la ville, les communautés ethniques et religieuses. Defferre avait un "grand programme de petits travaux" pour les élections de 1977, Gaudin dispose aujourd'hui d'"Allô Mairie" pour satisfaire chacune de ces micro-appartenances. Le pouvoir politique joue bien un rôle d'"organisateur social"<sup>251</sup>, les régulations politiques sont omniprésentes dans la société marseillaise de l'après-guerre mais pas tant pour mobiliser la société urbaine et l'activer que pour l'organiser et la contrôler. "D'où une stratégie politique bâtie sur la bonne gestion d'une somme d'individus qui doit entraîner une faible gestion de la totalité urbaine en tant qu'ensemble. La ville est ainsi de mieux en mieux "tenue", mais sans vision d'un destin collectif, éclipsée par l'agrégat individuel"<sup>252</sup>. Le type de travail politique qui caractérise l'activité de l'élu marseillais tend à empiéter sur les fonctions de gestion du territoire urbain et métropolitain dans son ensemble, de construction de représentations de ce territoire plus

---

Mattina, C., "Pratiques clientélares et politiques d'attribution des logements à Marseille dans les années 1970", *Méditerranée*, n°1-2, 2001.

<sup>246</sup> . Sur ce thème, voir la somme d'Emile Témime, *Migrance. Histoire des migrations à Marseille*, Aix-en-Provence, Edisud, 1991, 4 tomes.

<sup>247</sup> . Morel, B., Sanmarco, P., *Marseille. L'endroit du décor*, op. cit., p. 107.

<sup>248</sup> . Viard, J., *Marseille, une ville impossible*, Paris, Payot, 1995, p. 236. Pour les opposer au pouvoir des négociants et des marchands qui, par l'intermédiaire de la Chambre de commerce, dominant la ville de 1666, date à laquelle Louis XIV leur soustrait la gestion de la ville, à 1892, date à laquelle, la Chambre de commerce perd le contrôle de la mairie.

<sup>249</sup> . *Ibid.*, p. 242.

<sup>250</sup> . *Ibid.*, p. 211.

<sup>251</sup> . *Ibid.*, p. 235.

<sup>252</sup> . *Ibid.*, p. 237-238. Ce type de gestion a aussi pour conséquence une gestion inégalitaire du territoire de laquelle ont souvent pâti les quartiers Nord en termes d'équipement et plus généralement d'attention publique, parce qu'ils étaient le fief du parti communiste sous Defferre, parce que s'y concentrent les populations d'origine maghrébine et africaine sous Gaudin.

vaste, de stratégies urbaines globales, de construction des enjeux et d'explicitation des conflits<sup>253</sup>.

La pratique politique de gestion des corps met sans doute Marseille à l'abri des dérives censitaires et technocratiques de la gestion urbaine moderniste, comme le suggère Jean Viard<sup>254</sup>. Les leaders politiques à Marseille diffèrent de ceux rencontrés dans nos trois autres études de cas par une moindre implication dans les dispositifs de production des politiques publiques, dans la conduite des démarches de projet, au profit d'un travail de consolidation du fief, de présence de terrain. Ainsi, si on trouve dans le mode de gestion municipal marseillais des fonctionnements de type post-clientélistes au sein de l'administration, la pratique politique des leaders politiques, et notamment de Jean-Claude Gaudin, est toujours marquée par les logiques de gestion des corps, de travail fin de l'assise électorale même si le grain à moudre des politiques clientélistes (logements, emplois publics) tend à se raréfier. On aboutit ainsi à une répartition des rôles entre, d'une part une élite technocratique présente au secrétariat général de la mairie, à la direction générale du développement économique, au sein de l'EPAEM chargé de construire des stratégies globales et de suivre leur mise en œuvre et, d'autre part, des leaders politiques dont l'activité concrète est largement déconnectée de cette activité. On verra que, de ce point de vue, Marseille diffère de nos trois autres cas.

La pratique politique des élus marseillais est aussi caractérisée par un jeu de neutralisation des menaces politiques peu propice au développement des logiques interactionnistes du projet. Cette logique de neutralisation induit une forte centralisation et une fermeture du système décisionnel. A Marseille, le système qu'avait inauguré G. Defferre prévaut encore qui voit une concentration de pouvoir politique, technique et administratif autour du maire. G. Defferre avait l'habitude de s'entourer de secrétaires généraux issus du corps préfectoral et de recruter des polytechniciens comme directeurs de services. Cette logique sera renforcée avec la création du Secrétariat général à l'expansion<sup>255</sup> et de l'AGAM en 1969. J.-C. Gaudin fonctionne de manière semblable : son cabinet concentre toutes les décisions importantes autour de quelques personnages clé. Il est composé de Claude Bertrand, chef de cabinet mais que beaucoup qualifie de "maire bis" ; de Bernard Loisel, inspecteur

---

<sup>253</sup> . J. Viard parle aussi de Marseille comme d'une ville-site qui a du mal à devenir ville-acteur. Une ville traversée et gouvernée par des flux de migrants, de marchandises où l'idée de l'impossibilité d'agir globalement sur la ville dans son ensemble s'est progressivement enracinée, même chez ses élites.

<sup>254</sup> . *Ibid.*, p. 229.

<sup>255</sup> . Structure placée auprès du maire chargée de mettre en œuvre les politiques de développement économique sur quatre sites désignés comme stratégiques à la fin des années 1960 : Bonneveine au sud, la Valentine à l'Est, Château-Gombert au Nord-Est, le Centre-nord. Cette structure s'attirera vite la méfiance des élus, cf. sur ce point Sanmarco, Ph., Morel, B., *Marseille. L'endroit du décor*, Aix-en-Provence, Edisud, 1985, p. 168 et s.

général des services qui a la haute main sur l'administration; de Jean-Claude Gondard, secrétaire général qui a un profil type de haut fonctionnaire ; d'Alain Jouanjus, secrétaire général adjoint, chargé du développement économique et de l'aménagement qui est l'homme de R. Muselier. Cette équipe veille à contrôler très directement tous les dossiers qui peuvent être politiquement valorisables et tend à exclure de leur conduite les élus de base<sup>256</sup>.

*"Le cabinet du maire est très décisionnel. On ne nous dit rien, il faut se battre pour être au courant. Quand on présente nos projets, les grands élus et les hauts fonctionnaires parlent plus que nous. Dans cette ville, il faut passer par Loisel qui nous écoute mais qui décide"<sup>257</sup>.*

*"Le malaise dans la structure municipale est lié au rôle qu'elle a dans la mise en œuvre de la politique du maire. Il y a un certain mépris pour l'administration municipale. Les services sont uniquement une courroie de réalisation, pas des lieux où l'on pense et où l'on fait. Il y a une méfiance terrible. C'est le résultat du mode de fonctionnement choisi par le maire et son entourage. On a ici un fonctionnement type administration d'Etat. Il y a un cabinet autour du maire qui fait tout"<sup>258</sup>.*

*"Aujourd'hui, les élus de base sont des pions pour Gaudin. Avec Vigouroux, ils avaient au moins les coudées franches pour les contacts avec la population qui ne l'intéressaient pas. Vigouroux se réservait l'exclusivité de la stratégie mais laissait faire les élus de base sur la gestion de proximité"<sup>259</sup>.*

Si on assiste aujourd'hui à une municipalisation rampante du projet Euroméditerranée, elle est le fait d'un nombre restreint de hauts fonctionnaires de la Ville de Marseille, proches du maire, et se fait dans le sens d'une captation et d'une centralisation des processus d'élaboration du projet. Le processus d'ouverture du projet et de pluralisation du système d'interactions autour du projet qui s'est fait jour à partir de 1998 pourrait en pâtir. Par ailleurs, cette captation technico-administrative ne s'accompagne pas d'une prise en charge du *policy discourse* du projet ni par les leaders politiques marseillais, ni par des élus techniciens ou élus de base, largement marginalisés par le système de gestion politique mis en place par le maire et son équipe.

---

<sup>256</sup> . "La présence des élus de base, élus des secteurs, conseillers municipaux dans la conduite des grands projets est traditionnellement réduite à Marseille. Cela remonte à l'ère Defferre. Quand celui-ci s'est lancé dans une politique de grands travaux (Centre Bourse, ZAC de Bonneveine), les élus têtes de liste des secteurs (avant la loi PLM) étaient exclus du portage des projets. Pour répondre à leur demande d'information, G. Defferre faisait fonctionner l'AGAM et le secrétariat général à l'expansion, spécialement créé pour la cause comme structures d'information intermédiaires entre lui et les élus de base. Ainsi, il gardait la maîtrise des grands travaux et laissait aux élus des secteurs une certaine marge de manœuvre pour les travaux de proximité", entretien avec Bruno Guillermin, directeur d'études, AGAM, le 10 décembre 1998.

<sup>257</sup> . Entretien avec un adjoint au maire de Marseille, novembre 1998.

<sup>258</sup> . Entretien avec Antoine Valbon, secrétaire du groupe communiste au conseil municipal de Marseille, le 21 novembre 1998.

<sup>259</sup> . Entretien avec Pierre Rastoin, ancien maire des XV et XVIème arrondissements de Marseille, ancien adjoint de Robert Vigouroux; membre du conseil d'administration de l'EPAEM jusqu'aux élections municipales de 2001, le 20 novembre 1998.

Ainsi, si la conjoncture économique, l'ouverture de l'EPAEM sur son environnement local, la densification des réseaux d'interactions entre administrations et institutions sont autant d'éléments favorables à une relance du projet à l'institutionnalisation d'un système d'acteurs technico-professionnels, le projet pâtit de l'absence de portage politique, d'activité de production d'un discours sur le projet permettant de stabiliser ses principes, ses invariants, d'y faire adhérer des acteurs au-delà du cercle restreint des opérateurs.

### **Conclusion**

Le cas marseillais est ambigu. Il laisse apparaître des dynamiques qui le rapprochent de notre idéal-type de processus de projet et d'autres qui l'en éloignent radicalement. Parmi ces dernières, on peut mentionner l'absence ou la faiblesse de la dimension institutionnelle-intégrative, de l'activité de production par les leaders ou l'institution politiques d'une activité de cadrage des interactions de projet par la production d'un *policy discourse*, d'une activité de valorisation et de diffusion des accords construits entre les acteurs, de production de représentations de la ville dans son ensemble, de réitération des principes du projet. Cette faiblesse, on l'a vu, est due à un certain nombre d'invariants dans la pratique politique des élus marseillais. Du coup, le projet est essentiellement géré par des techniciens et des professionnels. Mais cette faiblesse de la dimension institutionnelle-intégrative confirme une de nos hypothèses : les interactions de projet, si elles ne sont pas secondées par une activité proprement politique de cadrage des interactions, de production des identités, de rappel des normes collectivement construites, bref de construction d'un méta-projet, peinent à institutionnaliser la ville comme espace politique. On le voit, l'absence de portage politique empêche de faire émerger Euroméditerranée dans l'espace public local et, en retour, compromet la mobilisation des opérateurs autour du projet.

Un autre des aspects par lequel Euroméditerranée diverge de notre idéal-type, et qui confirme nos hypothèses, concerne la dimension échangiste agrégative des dynamiques de projet. Les périodes pendant lesquelles le projet est réduit à une gestion technicienne et à sa dimension aménageuse, son élaboration et sa mise en œuvre sont confinées au sein de l'EPAEM, sa substance est figée, sont les périodes où le projet stagne et ne mobilise plus. A l'inverse, les périodes où les choix sont ouverts à la négociation et aux amendements voient des réseaux d'interactions se densifier autour du projet, et des ressources cognitives, organisationnelles, politique et identitaires s'accumuler. Le "problème" d'Euroméditerranée n'est donc pas le caractère flou des stratégies de départ qui a longtemps été décrié. Ce flou est plutôt un atout, il a permis d'enrichir peu à peu le projet de construire des coalitions d'acteurs

et un capital institutionnel. Le problème n'est pas non plus le nombre trop élevé d'acteurs qui rendrait difficile les circuits d'imputation et exercerait une pression centrifuge sur le système d'acteurs<sup>260</sup>. Cette dimension du projet commence à générer des effets de coalitions, des alignements cognitifs ; un système d'acteurs pérenne commence à voir le jour. C'est la dimension institutionnelle-intégrative qui pêche dans Euroméditerranée. Du fait de l'extra-territorialité "génétique" du projet et la structure qui est chargée de le mettre en œuvre, du fait de certaines rémanences du fonctionnement politique marseillais, l'activité de direction politique du projet peine à émerger. L'absence d'une activité d'évocation et d'actualisation des invariants du projet à travers un "*policy discourse*", de mise en scène des enjeux, peine à faire vivre le méta-projet au-delà du cercle restreint des opérateurs.

---

<sup>260</sup> . Comme semblent l'indiquer J. Dubois et M. Olive, *art.cit.*

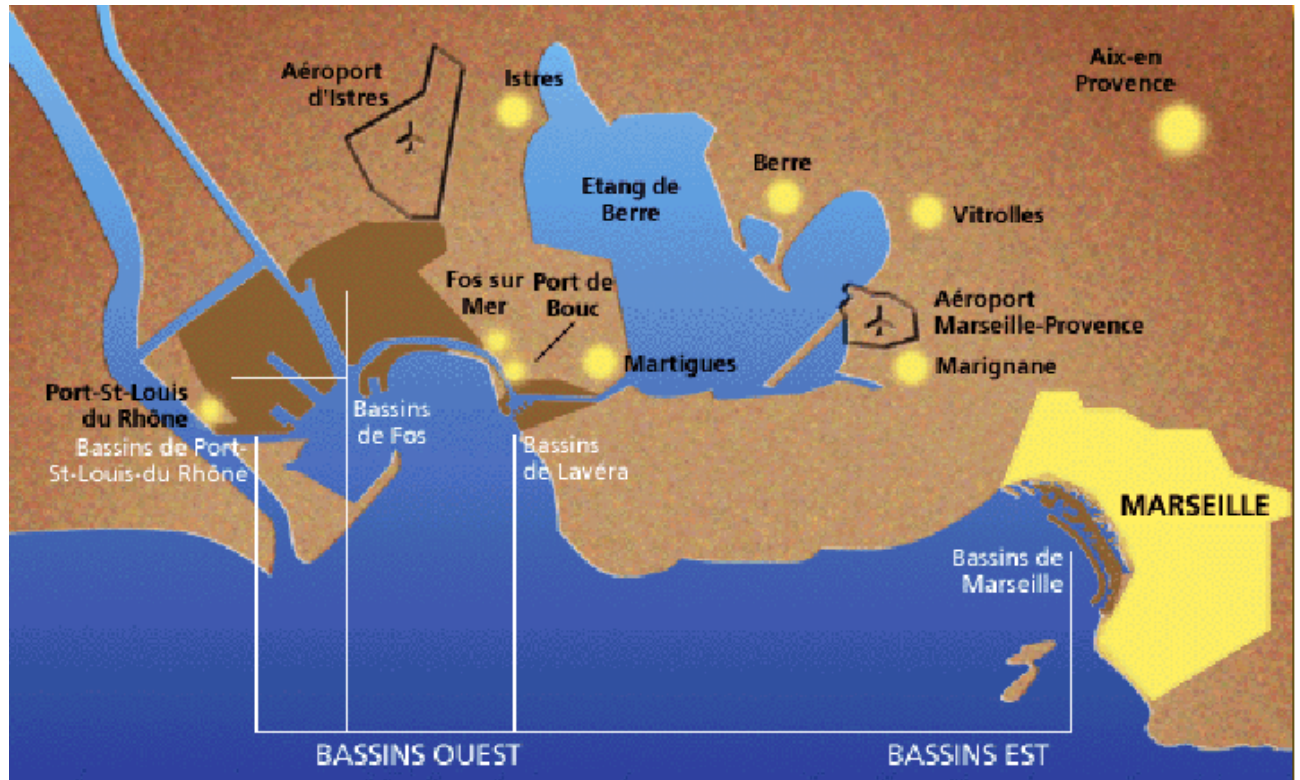


**Figure M1** : Les quartiers centraux de Marseille, au XIX<sup>e</sup> siècle et actuellement.

Figure M2 : L'urbanisation de la nouvelle zone portuaire de la Joliette.

**Figure M3** : Le périmètre de l'Opération d'Intérêt National Euroméditerranée.

**Figure M4 :** Les sites du port autonome de Marseille



**Figure M5 :** Le site du projet de centre directionnel des années 1970.

**Figure M6** : L'immeuble des Docks



**Figure M7** : Les projets de la consultation d'urbanisme de 1994.

1. Ignasi  
de Sola Morales

3. Antoine  
Grumbach

2. Aldo  
Rossi

4. Atelier 9

**Figure M8 :** Site de l'Europole de l'Arbois.

**Figure M8** : Les principales zones d'opérations d'Euroméditerranée.

**Figure M9** : Les périmètres des ZAC Saint-Charles et Joliette et les premières phases opérationnelles.



**Figure M10** : Le projet de traitement de l'arrivée de l'autoroute A7 à la Porte d'Aix.

**Figure M11** : Le volet transports publics du projet Euroméditerranée.

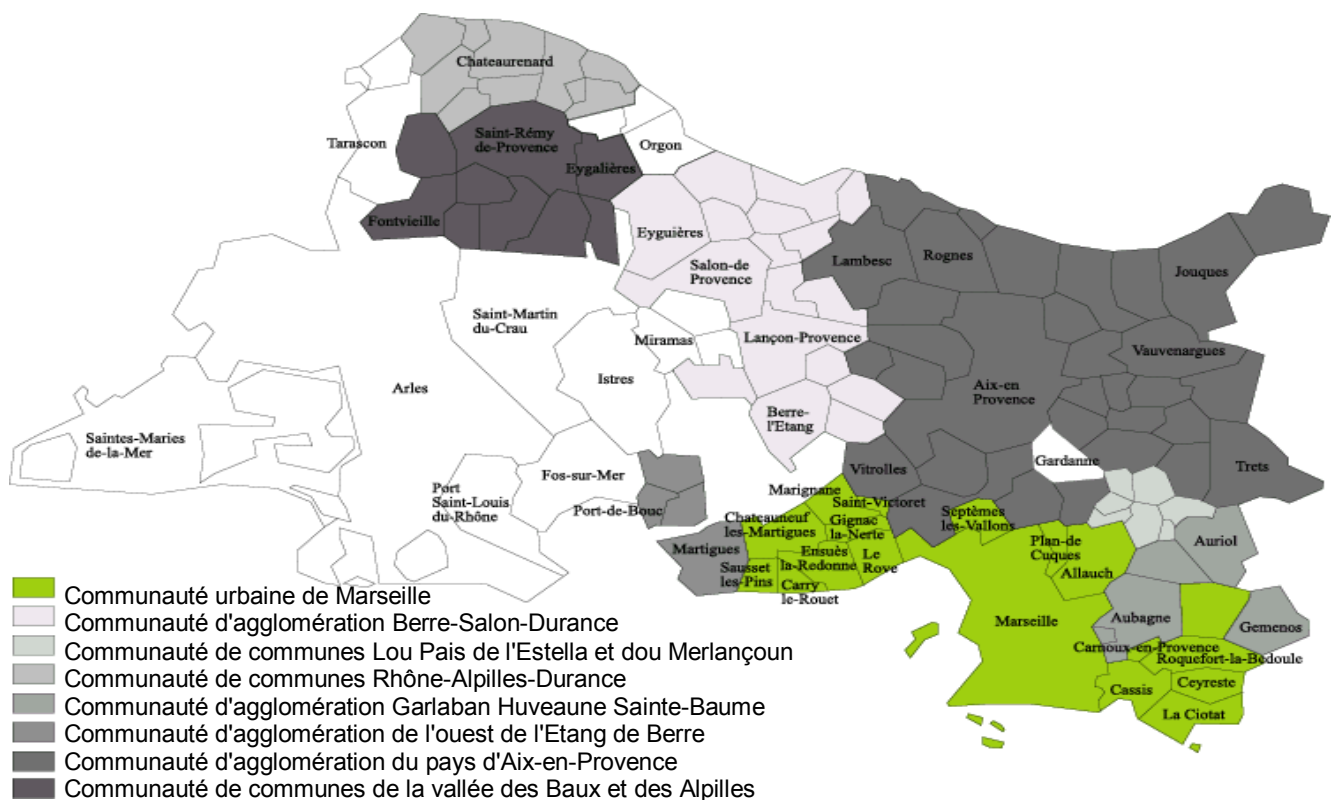
**Figure M12** : Programme d'aménagement d'Euroméditerranée pour la période 1996-2006 (en millions de francs).

| Nature du programme              | 1996-99    | 2000-2006    |                         |                         |             | 1996-2006   |
|----------------------------------|------------|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------|-------------|
|                                  |            | Solde 1700MF | Dotation supplémentaire | Abondements spécifiques | Total       |             |
| Retraitement de proximité        | 137,8      | 180,2        | 141                     | 90                      | 411,2       | 549         |
| * actions sur espaces publics    | 59,1       | 121,9        | 84,5                    | 60                      | 266,4       | 325,5       |
| * autres aménagements            | 78,7       | 58,3         | 56,5                    | 30                      | 144,8       | 223,5       |
| Investissements primaires        | 301,1      | 104,9        | 274                     | 125                     | 503,9       | 805         |
| Participation travaux portuaires | 39         | 37           | 41                      |                         | 78          | 117         |
| Aménagements urbains             | 368,1      | 431,9        | 36                      |                         | 467,9       | 836         |
| Logement                         | 22         | 78           | 15                      |                         | 93          | 115         |
|                                  |            |              |                         |                         |             |             |
| <b>TOTAL (MF)</b>                | <b>868</b> | <b>832</b>   | <b>507</b>              | <b>215</b>              | <b>1554</b> | <b>2422</b> |
| En millions d'euros              | 132,33     | 126,85       | 77,3                    | 32,78                   | 236,93      | 369,23      |

Figure M13 : Les secteurs électoraux de Marseille.



Figure M14 : Les structures intercommunales dans le département des Bouches-du-Rhône.



## Chapitre 4

### Venise

A Venise, l'étude de cas a porté sur Porto Marghera, une zone industrialo-portuaire de quelques 2000 hectares, à l'origine à la fois de graves déséquilibres environnementaux et de problèmes sociaux liés à la restructuration du secteur des industries lourdes (cf. figures V1, V2 et V5). Jusqu'au début des années 1990, cette zone échappe au contrôle du gouvernement urbain vénitien. Elle est essentiellement gérée par les grandes entreprises, souvent publiques, qui l'occupent. Par la suite, la situation évolue. La commune de Venise reconquiert un pouvoir de planification de la zone, pouvoir reconnu à la fois par l'Etat, la Région de Vénétie et la Province de Venise<sup>1</sup>. La reprise en main de Porto Marghera par le gouvernement urbain de Venise correspond, en outre, à l'arrivée à la mairie d'un maire, Massimo Cacciari, et d'un réseau homogène porté par le "printemps des maires" de 1993.

Porto Marghera est une métaphore des problèmes d'ingouvernabilité dont souffre la Cité des Doges depuis l'après-guerre et, plus précisément, depuis la grande inondation de 1966 qui révèle au grand jour les périls qui menacent la ville. La ville ne contrôle plus son développement. Les flux du tourisme de masse qui la submergent sans qu'elle puisse les maîtriser menacent le centre historique de désertification. Le développement industriel de Porto Marghera a engendré de graves déséquilibres écologiques pour la lagune. Face à ces problèmes, la ville manque de leviers d'action. Elle est, en outre, paralysée en son sein par un

---

<sup>1</sup> . La province est l'équivalent italien du département français. Les provinces portent le nom de leur chef-lieu. C'est à la fois un des trois niveaux d'autonomies locales avec la région et la commune et l'échelle à laquelle sont organisés la plupart des services déconcentrés de l'Etat. Avec les réformes de régionalisation des années 1970, les provinces ont largement perdu en influence et visibilité (c'est pour les élections provinciales que l'on relève les plus forts taux d'abstention) et font figure pour beaucoup d'institutions anachroniques et inutiles. D'autres la défendent, les urbanistes et économistes urbains notamment, comme niveau idoine pour la planification des aires métropolitaines et l'élaboration des politiques de développement économique. Il est clair que bien souvent les territoires des provinces correspondent aux zones d'influence de leur chefs-lieux. De manière générale, le pouvoir des provinces est important dans les zones rurales et quasi inexistant dans les zones où elles subissent la concurrence des grandes villes. C'est pourquoi la loi 142/1990 puis la Commission Bicamérale de révision de la constitution en 1997-98 proposaient de transformer les provinces des plus grandes villes en aires métropolitaines. Les provinces disposent de compétences non négligeables en matière de planification territoriale, de politiques environnementales, de gestion des eaux et des déchets, de transports et de constructions scolaires, mais leurs moyens humains sont souvent limités et, contrairement aux départements français qui gèrent le budget important de l'action sociale, les provinces ne disposent pas d'une compétence leur permettant de manipuler d'importantes ressources financières.

conflit entre partisans de la sauvegarde du patrimoine et les partisans du développement économique. Aucun projet d'ensemble articulant ces deux dimensions ne parvient à émerger.

L'équipe Cacciari entend justement rompre à la fois avec cette opposition stérile entre conservation et développement et réinstaurer une capacité politique locale face aux forces extra-territoriales (tourisme et industries nationales) qui gouvernent la ville par défaut. Elle entend restaurer une capacité des élites dirigeantes locales à produire, diffuser et mettre en œuvre une "idée de ville" articulant "*conservazione*" et "*novitas*"<sup>2</sup>. Pour la première fois depuis, longtemps, un gouvernement urbain à Venise est capable non seulement de produire une vision globale de la ville mais aussi d'articuler à cette vision une série de politiques positives.

Le cas de Venise est aussi intéressant par les modes d'opérationnalisation de ce méta-projet. En effet, la reconquête d'une capacité d'action par le gouvernement urbain ne passe pas par la mise en œuvre d'outils réglementaires, notamment le plan, imposant l'"idée de ville" mais, au contraire, en disposant, un cadre stratégique souple, "un contexte décisionnel"<sup>3</sup> que vont pouvoir investir les opérateurs urbains. On voit nettement l'articulation entre les différents niveaux de projet, entre un méta-projet ("*Idea di Venezia*") qui donne un cadre général à l'action des opérateurs et des projets concrets qui viennent décliner et parfois amender le méta-projet. On voit nettement se mettre en place un système de planification où les opérations et politiques concrètes sont cadrées par un discours d'ensemble mais où ce discours est en même temps nourri par les contingences, connaissances accumulées au moment de la mise en œuvre. Ce jeu d'enrichissement réciproque entre les deux niveaux par une série de négociations, interactions et itérations permet non seulement de mobiliser et vérifier les ressources tout au long du processus de projet mais également de faire de ce processus une dynamique d'institutionnalisation d'un système d'acteurs. On retrouve nettement ici le parallélisme entre les processus de construction des stratégies, de construction d'un système d'action et de mobilisation des ressources.

Le cas de Venise fait clairement apparaître le travail politique de cadrage des interactions de projet qui intervient à travers la construction, l'évocation réitérée et l'accompagnement de l'enrichissement du méta-projet, la construction d'un système d'acteurs, et un travail constant de mobilisation des acteurs, des ressources et du consensus qui

---

<sup>2</sup> . L'opposition de ces deux notions est tirée de l'article-manifeste dans lequel est exposé ce projet : cf. Cacciari, M., "Idea di Venezia", *Casabella*, n°557, mai 1989, p. 44.

<sup>3</sup> . Russo, M., "Venezia : dismissione e città della storia", in Russo, M., Russo, M., *Aree dismesse. Forma e risorsa della città esistente*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998, p. 188.

accompagne en permanence la mise en œuvre du projet. A travers le projet, le gouvernement urbain entend construire une capacité des acteurs qui composent le système local à se reconnaître réciproquement, à reconnaître la ville comme espace politique légitime de régulation des conflits et vise ainsi à mettre fin à une situation de dépendance du système urbain à l'égard des ressources et des médiations extérieures.

La recherche à Venise a été conduite pendant quatre mois d'avril à juillet 1999. Trente-sept entretiens semi-directifs ont été conduits auprès d'élus, de fonctionnaires et techniciens des autonomies locales et des agences parapubliques, auprès d'acteurs économiques et de responsables d'associations de représentation des intérêts économiques et des syndicats et d'un certain nombre d'observateurs de la vie politique et de l'économie vénitienne<sup>4</sup>. L'analyse précise des documents d'urbanisme, le dépouillement de la presse locale (*Il Gazzettino* et *La Nuova Venezia*) depuis le début des années 1990, l'observation des réunions du conseil municipal et de réunions politiques ont complété le travail sur entretiens.

## **1. Contexte et prémices du projet**

Pour bon nombre de Vénitiens, la chute de la République Sérénissime en 1797 avec l'occupation des troupes napoléoniennes est le point de départ de presque deux siècles d'ingouvernabilité. Le lien organique qui existait entre les élites urbaines, d'une part, et la ville et son environnement lagunaire d'autre part est rompu. La ville perd les rênes de son destin. Cette situation d'hétéronomie est encore plus manifeste après la seconde guerre mondiale. La ville est gouvernée de l'extérieur : par les flux du tourisme de masse et par les grands intérêts économiques nationaux installés à Porto Marghera. Cette situation d'hétéronomie et de dépendance est révélée par l'inondation catastrophique de 1966. Les carences du gouvernement urbain y apparaissent au grand jour. Il faut attendre les années 1990 pour qu'un projet global porté par une équipe dirigeante renouvelée et qu'une capacité d'action urbaine globale refasse surface.

### **1.1 Une situation initiale de paralysie**

#### 1.1.1 Le poids des enjeux de la sauvegarde

Les enjeux du gouvernement de la Venise contemporaine trouvent leur origine dans un événement fondateur : la grande inondation de la nuit du 3 au 4 novembre 1966. Ce jour là,

---

<sup>4</sup> . Certains entretiens exploités pour la réalisation d'une recherche et d'un mémoire de DEA sur la politiques des déplacements urbains en 1997 ont également été repris.

une *acqua alta*<sup>5</sup> exceptionnelle atteint 1,94 mètres et submerge la ville causant des dégâts considérables. L'inondation touche 71% des rues et rez-de-chaussée de la ville et menace la stabilité des palais vénitiens. L'émotion est immense. Pour la première fois, la question de la survie de Venise se pose au monde entier. En décembre 1966, l'Unesco annonce la mise en place d'un plan de sauvegarde du patrimoine vénitien. A l'échelle italienne, Venise et sa survie deviennent une priorité nationale.

La catastrophe constitue un "tournant historique pour Venise"<sup>6</sup>. Elle est l'occasion d'une prise de conscience des carences du gouvernement de la ville et de la sous-estimation des enjeux de protection du centre historique et de la lagune. A partir de cet événement, les enjeux de conservation du patrimoine deviennent centraux, au risque de conforter les tendances déjà en marche de la muséification de la ville. Jusque-là occupée à tirer les bénéfices du tourisme de masse et du développement de la zone industrialo-portuaire de Porto Marghera, la ville est brusquement confrontée aux conséquences d'un modèle de développement qu'elle ne maîtrise pas. Les soupçons se portent sur le développement industriel massif qu'a connu la ville à partir de la première guerre mondiale et sur les modifications de l'écosystème de la lagune qu'a engendrées l'industrialisation. La zone industrielle de Porto Marghera a soustrait 2200 hectares à la lagune limitant sa capacité à absorber les marées. L'arrivée dans la lagune de navires de plus en plus gros a nécessité le creusement de canaux de navigation profonds et rectilignes facilitant des incursions brutales des marées. D'autre part, les prélèvements dans les nappes phréatiques sublagunaires pour les besoins de l'industrie sont tenus pour responsables de l'affaissement des fonds de la lagune<sup>7</sup>.

Une loi spéciale semble alors nécessaire pour réorganiser le système de protection et d'entretien de la lagune. Une première loi (171-1973) est approuvée le 13 avril 1973, qui interdit l'aménagement de la troisième tranche de la zone industrielle de Porto Marghera qui devait encore soustraire 4000 hectares à la lagune, prévoit 300 milliards de lires pour les

---

<sup>5</sup> . Le phénomène d'inondation appelé *acqua alta* est le produit d'une conjonction de trois facteurs : une marée haute, des vents, notamment le sirocco, remontant l'Adriatique et une dépression atmosphérique.

<sup>6</sup> . Massimo Cacciari, maire de la ville de 1993 à 2000 raconte que "dès le lendemain, on commença à prendre conscience de la dégradation du rapport mer, lagune, ville, alors que les dégâts provoqués par l'inondation dévoilaient quels dangers la vétusté, la pollution, la négligence et le déclin socio-économique avaient fait courir au patrimoine artistique, aux monuments, aux habitations. On commença à repenser les modèles de développement retenus pour la ville et pour la lagune ainsi que le rôle et la vocation de Venise", in Agenzia ANSA, *Venise 1966-1996. 30 ans de sauvegarde racontés à travers la presse*, supp. du n°292, 1996, p. 1.

<sup>7</sup> . Le drame de 1966 est également à l'origine d'une prise de conscience de l'état de délabrement du système d'entretien et de protection de la lagune. L'arsenal complexe de mesures de protection de la lagune qu'avait mis en place la République Sérénissime à travers de grands équipements et des travaux réguliers d'entretien a été progressivement abandonné. Par exemple, les *murazzi*, sorte de grandes digues sous-marines disposées le long des *lidi*, les cordons littoraux protégeant la lagune, faisaient l'objet d'un entretien permanent par la Sérénissime, puis par l'Autriche et l'Italie, mais ces opérations d'entretien cessèrent définitivement en 1938.



travaux de sauvegarde et réorganise le système des compétences : à l'Etat reviennent les compétences en matière maritime, hydraulique, de restauration et de consolidation des édifices et fondations ; à la Région échoit la compétence de réglementation et de contrôle de la pollution des eaux ; les communes de Venise et Chioggia interviennent dans les domaines de la restauration des édifices et de l'assainissement. La loi impose également l'élaboration d'un *Piano Regolatore Generale* comme préalable à tous travaux de sauvegarde. Achevé en 1979, le Plan ne put entrer en vigueur en l'absence d'une loi régionale d'approbation<sup>8</sup>, ce qui provoqua la faillite de toute la loi 171. La complexité du système des compétences et la lenteur des procédures rendirent rapidement nécessaire l'élaboration d'une nouvelle loi. La "loi spéciale bis" (789-1984) entend résoudre les problèmes de superposition des compétences à travers la mise en place d'un comité interministériel de coordination des interventions présidé par le Président du Conseil. Ce "*Comitatone*"<sup>9</sup> réunit les représentants des collectivités locales et de tous les ministères concernés. Afin de simplifier ses procédures d'intervention, le Ministère des Travaux Publics est autorisé à agir par l'intermédiaire d'un concessionnaire unique qui réalise les études et les travaux pour le compte de l'Etat, le *Consorzio Venezia Nuova* (CVN). Néanmoins, les problèmes de coordination demeurent et sont révélés par une enquête parlementaire en 1992. D'autre part, la complexité des procédures entraîne une sous-consommation des crédits<sup>10</sup>. Si le CVN a la possibilité d'utiliser assez rapidement les fonds, il n'en est pas de même pour la Commune et la Région dont les actes doivent subir le contrôle d'une multitude d'unités administratives. A la bureaucratie, s'ajoute un système de financements des travaux rythmés par les lois et les décrets lois qui ne garantit pas un flux régulier et se trouve de fait en décalage avec les besoins des opérateurs. Au cours des années 1970 et 1980, les collectivités locales, d'une part, et les services de l'Etat et leurs opérateurs attitrés, d'autre part, se renvoient la responsabilité des retards pris par les opérations de sauvegarde. Finalement, l'afflux des financements renforce la paralysie d'une ville où l'on trouve une concentration de pouvoirs et de procédures administratives sans équivalent.

Le projet de digues mobiles aux trois embouchures de la lagune fournit un bon exemple de blocage décisionnel. Au début des années 1970, est lancé un concours international d'idée pour un système de barrages mobiles aux entrées de la lagune.

---

<sup>8</sup> . On entr'aperçoit là une des grandes limites du système italien de planification "en cascade", qui requiert un lien de conformité, sanctionné par vote, entre les différents documents d'urbanisme, ce qui tend régulièrement à une paralysie du système.

<sup>9</sup> . Littéralement, "gros comité".

Finally, no project really convinces and it is necessary to wait for the creation of the *Consorzio Venezia Nuova* by the special law of 1984 for the project to take shape. In 1986, the *Consorzio Venezia Nuova* presents its *Progetto Venezia*, a global project for the safeguarding of the lagoon morphology and the shores of the islands and a large project for mobile dikes, the famous MOSE (*Modello Sperimentale Elettromeccanico*). An experimental module is inaugurated with success in November 1988 but the municipal council, then red-green, supported by the Superior Council of Public Works, demands new expertise on the environmental impact of MOSE. This is also what will lead the first Cacciari<sup>11</sup> to claim in 1995 the return of the MOSE project to the Commission for the evaluation of the environmental impact. Numerous are those who, in Venice, see behind the MOSE project and the *Consorzio Venezia Nuova* the shadow of public and private interests and are desperate to put their hands on the cake of the special law through the realization of a project evaluated in 1992 at 5,300 billion lire (2,65 billion €). The fact that the CVN is charged at the same time with studies and the realization of works adds to the climate of mistrust and fear among local actors that the large project will lead to neglecting the maintenance of the lagoon and the inhabited centers<sup>12</sup>. In addition, the fact that a large figure of Venetian politics, Gianni De Michelis<sup>13</sup>, local leader of the PSI and powerful man of the apparatus, close to the world of business and the system of state participations, is at the origin of the creation of the CVN has contributed to strengthen the mistrust vis-à-vis of MOSE.

The centrality of the issues of the safeguarding gives rise to a paralyzed city by the issues and a very complex institutional system, where opposing and neutralizing a "party of the doers" and a "party of conservation". The first is constituted by the men of the

---

<sup>10</sup> . Selon les calculs du *Magistrato alle Acque*, représentant local du Ministère des Travaux Publics, chargé de superviser les opérations de sauvegarde, "le 2 août 1996, l'Etat a affecté à Venise depuis 1984, 4 984 milliards de lire, dont seulement 2 247 ont été dépensés (45%)", in Agenzia ANSA, *op cit.*, 1996, p. 54.

<sup>11</sup> . Massimo Cacciari est élu maire le 8 décembre 1993 à la tête d'une coalition progressiste formée par le PDS, *Rifondazione Comunista*, les *Verdi*, le Parti Social-Démocrate Italien, *la Rete*, Alliance pour Venise et Progrès Socialiste.

<sup>12</sup> . Comme pour vérifier cette hypothèse "en octobre 1998, une étude de modélisation commanditée par la mairie de Venise à Georg Umgieser, du CNR (équivalent italien du CNRS), a démontré de manière éclatante ce que les études officielles avaient toujours essayé de nier, c'est-à-dire qu'un ensemble d'interventions morphologiques douces pouvait faire baisser le niveau de l'*acqua alta* de 20 à 25 centimètres à l'intérieur de la lagune", in Pirazzoli, P.A., "Comment sauver Venise et sa lagune", *Le monde*, 14 janvier 2000.

<sup>13</sup> . A partir de 1981, Gianni de Michelis a été successivement ministre des Participations d'Etat dans les gouvernements pentapartites regroupant la DC, le PSI, le Parti Social-Démocrate Italien (PSDI scission du précédent), le Parti Républicain Italien et le Parti Libéral, puis ministre du travail, vice-président du conseil et enfin Ministre des Affaires étrangères dans les différents gouvernements conduit par Bettino Craxi de 1983 à 1987. Il est considéré par beaucoup comme le champion local du "parti du faire", de l'accélération des procédures, un "décisionniste" selon le lexique politique italien, également à l'origine de la candidature de Venise à l'organisation de l'Expo 2000, candidature qui sera par la suite retirée par le Parlement italien sous la pression du conseil municipal.

gauche de la Démocratie Chrétienne (le député Dorigo ou le maire Fisca) qui ont contribué au développement de Porto Marghera soucieux à la fois de faire échapper Venise à la monoculture touristique mais aussi de ménager leurs bases électorales de la Terre Ferme (Mestre et Marghera). Dans les années 1980, c'est davantage le PSI de De Michelis qui semble récupérer ce rôle en promouvant une solution technique ambitieuse susceptible de donner à Venise une expertise dans le domaine des technologies de défense des milieux lagunaires. Ces acteurs sont favorables à un contrôle central des actions de sauvegarde et des décisions relatives au développement de la zone industrielle afin à la fois de garantir les intérêts de l'industrie de Marghera et d'accélérer le lancement du grand chantier technologique. Les acteurs et groupes qui constituent le second bloc les soupçonnent de visées spéculatives et demandent l'arrêt du développement industriel. Ils sont regroupés au sein de l'association de défense de l'environnement *Italia Nostra* ou au sein du PCI local, puis bientôt au sein des *Verdi*. Ce clivage atteint un degré supplémentaire de raffinement dans les années 1980 avec la constitution du *Consorzio Venezia Nuova* : il oppose alors les tenants de la sauvegarde physique, partisans des grands équipements comme le MOSE d'une part, aux tenants de la sauvegarde socio-économique, plus soucieux d'interventions fines visant à la reconstitution d'une osmose entre activités économiques et sauvegarde de l'écosystème<sup>14</sup>.

Ce conflit va pendant longtemps structurer la vie politique vénitienne et entretenir une déconnexion entre, d'une part, les problèmes relatifs à la sauvegarde du centre historique et de la lagune et, d'autre part, les enjeux relatifs au développement économique de la ville.

#### 1.1.2 Intérêts du *statu quo* et "élite du faire"<sup>15</sup>

L'illustration du blocage politique et décisionnel consécutif à la catastrophe de 1966 est l'opposition stérile entre des intérêts se contentant d'une "politique du fil de l'eau" et une élite décisionniste entendant sortir la ville de sa crise sociale, économique, politique et identitaire à coup de grands projets.

L'*acqua alta* de 1966 débouche essentiellement sur des réactions et des dispositifs de sauvegarde. Les polémiques autour des dispositifs de défense à mettre sur pied ne laissent pas de place à l'élaboration de stratégies de redéploiement du système socio-économique vénitien et à des réflexions sur les conditions d'existence des habitants dans le centre historique de Venise. Si la décroissance démographique des îles au profit des zones de Terre Ferme comme

---

<sup>14</sup> . Ce "parti" insiste davantage sur la nécessité de remettre en fonction les activités économiques contribuant à l'entretien de la lagune comme les "vallées de pêche", systèmes piscicoles utilisant le flux des marées dans les petits canaux de la lagune.

Marghera et Mestre est déjà amorcée, l'exode ne constitue pas encore un phénomène massif au moment de la grande inondation de 1966.

Cette absence de débat sur le modèle de développement socio-économique a bénéficié aux acteurs économiques et sociaux ayant un intérêt au maintien du modèle de développement économique basé sur l'industrie lourde et le tourisme. Parmi ces intérêts, on trouve d'abord les entités agissant dans l'aire vénitienne mais dont les centres de responsabilité se situent ailleurs. C'est le cas des industries de Porto Marghera. Comme on le verra plus loin, la zone industrielle de Marghera s'est constituée selon le principe de l'autonomie fonctionnelle, réceptionnant des matières premières et réexpédiant des produits semi-finis et entretenant un rapport avec le territoire confinant ce dernier à sa fonction d'interface de débarquement-embarquement. De plus, Porto Marghera a été construit sur l'initiative d'intérêts économiques étrangers à la réalité locale, lombards et piémontais pour la plupart, emmenés par le Comte Giuseppe Volpi. Cette étrangeté de Marghera par rapport à son environnement territorial sera par la suite reconduite par le passage de la plupart des entreprises de la zone dans le giron du système des participations d'Etat. Des entreprises comme *Enichem* (chimie), ENEL (électricité), Montaison (chimie, engrais) ou AGIP (pétrole) se sont pendant longtemps illustrées par leur discrétion sur la scène publique vénitienne, plus soucieuse de maintenir en l'état le système d'exploitation de la lagune et de ses rives que de s'impliquer dans une réflexion sur les modalités de reconversion de l'économie locale. Par ailleurs, dès sa création, la zone industrielle de Porto Marghera a échappé au contrôle planificateur de la commune de Venise et des collectivités locales en général. Le caractère exogène voire fuyant de ces intérêts a pendant longtemps rendu difficile la construction de consensus sur l'avenir de Venise et de son tissu économique entre les autorités locales et les industries de Marghera.

On peut faire le même constat d'extra-territorialité pour les protagonistes étatiques de la sauvegarde. Le système de concession dérogatoire du droit commun faisant du *Conorzio Venezia Nuova* le concessionnaire unique du *Magistrato alle Acque* a rapidement suscité des polémiques et des avis critiques de la part du Comité Régional des Comptes<sup>15</sup>. La reprise à son compte par le CVN du projet de digues mobiles a, en outre, redoublé la méfiance des acteurs locaux. Non seulement le système de concession unique soustrait aux collectivités locales une part cruciale de pouvoir de décision mais le statut du CVN qui le place dans le giron du

---

<sup>15</sup> . Cette dernière expression est empruntée à Bettin G., *Fin de siècle à Venise*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1991.

<sup>16</sup> . Le CVN effectue ses travaux sur la base d'une liste d'interventions établie en collaboration avec le *Magistrato alle Acque*, représentant local du ministère des travaux publics pour les questions liées à la sauvegarde de la lagune et du centre historique, sans que d'autres acteurs puissent réellement intervenir sur la définition de ces opérations, ni sur leur opportunité ou leur facturation.

Ministère des Travaux Publics a amené bon nombre d'acteurs à craindre qu'un arrangement au sommet entre intérêts publics et intérêts de l'industrie des BTP et de l'ingénierie se fasse aux dépens des intérêts vénitiens. C'est le cas de ce conseiller municipal de Venise :

*"Le poids du Consorzio Venezia Nuova est très important, il s'est enraciné dans la ville, une bonne partie du monde universitaire a travaillé sur commande pour lui. Il y a une position de monopole qui a déjà attiré l'attention de l'antitrust italien et de Bruxelles. Les lois spéciales pour la sauvegarde de Venise établissent qu'il existe un concessionnaire unique du Ministère des Travaux Publics et que ce concessionnaire unique est un consortium d'entreprises qui sont soit des entreprises à capital public (IRI<sup>17</sup>), soit les plus grandes entreprises privées, surtout le Groupe FIAT. Il n'y a jamais eu d'appel d'offre. La décision de créer ce concessionnaire unique a été une décision politique qui se perpétue et sur la base de laquelle le CVN gère une somme énorme de fonds publics et gère avec une logique privatiste une situation de monopole. Les phases d'élaboration, d'évaluation et de réalisation des projets, de gestion et de contrôle de la réalisation sont toutes du ressort de ce concessionnaire. [...] Il est clair qu'une structure de ce genre lie sa propre survie, son futur à la grande opération. La réalisation du projet des digues mobiles devient la raison d'être du CVN. Un projet, sur lequel il devrait y avoir une évaluation précise, voit le concessionnaire unique confisquer le débat aux institutions locales. Les citoyens vénitiens et italiens en général paient la propagande d'un projet, y compris contre les choix de leurs propres représentants. C'est une situation très anormale"<sup>18</sup>.*

La prépondérance des acteurs liés à l'Etat dans les dispositifs de sauvegarde a contribué à donner la priorité à la sauvegarde physique de la ville et au débat sur le grand projet permettant de protéger la lagune des assauts de la mer. De surcroît, l'incapacité chronique des acteurs locaux à dépenser les fonds de la loi spéciale a tendu à rendre de plus en plus séduisante la solution technique prétendument définitive proposée par le CVN, le MOSE. En retour, de nombreux acteurs locaux ont fini par redouter que le CVN et les représentants locaux de l'Etat n'imposent une solution technique satisfaisant avant tous certains intérêts industriels au détriment de formes d'entretien et de protection de la lagune plus modestes et aux dépens d'un débat de fond sur la redéfinition du système socio-économique de la ville.

---

<sup>17</sup> . L'Istituto per la Ricostruzione Industriale fut créé en 1933 par le régime fasciste, à titre temporaire, pour prendre des participations dans les entreprises et les banques mises en difficulté par la crise de 1929. Après la seconde guerre mondiale, l'IRI devient l'instrument du redressement de l'économie nationale à travers une prise de participations dans le secteur des industries lourdes et une politique d'infrastructures ambitieuse. Dans les années 1970 et 1980, il est aussi sollicité pour investir dans l'économie du Mezzogiorno ce qui l'amènera à accumuler les pertes. La faiblesse des capitaux privés en Italie a fait de l'IRI un acteur central de l'économie nationale, le bras armé des politiques économiques et un vivier pour la classe dirigeante. Romano Prodi en fut le président de 1982 à 1989. Il a pendant longtemps servi de passerelles entre monde industriel et le monde politique. L'assemblée générale du groupe du 28 juin 2000 a décidé sa liquidation (Cf. "L'Italie liquide l'IRI, symbole de l'interventionnisme d'Etat", *Le Monde*, 27 juin 2000).

<sup>18</sup> . Interview d'un conseiller municipal de Venise, groupe "Verdi", juin 1999.

Avec 12 millions de touristes reçus en moyenne chaque année, le secteur du tourisme constitue, avec l'industrie lourde, la grande activité de Venise. Mais s'il est une ressource essentielle<sup>19</sup>, le tourisme génère également de nombreuses nuisances et contribue au déclin du centre historique de la ville. D'abord, l'évolution des flux touristiques à Venise tend à favoriser le "tourisme pendulaire", autrement dit les touristes qui ne passent pas la nuit à Venise, dont l'intérêt économique est mineur et qui contribuent largement à l'engorgement de la ville<sup>20</sup>. De plus, les flux touristiques ont de graves effets sur la structure socio-économique de la ville et contribuent largement à l'exode des habitants (cf. figure V 12). La hausse constante des valeurs immobilières compromet l'installation de jeunes couples et tend à substituer des commerces touristiques aux petites entreprises et services aux résidents. Ces flux touristiques posent en outre de redoutables problèmes de répartition des coûts et des bénéfices. Les communes et les structures d'accueil qui, sur la Terre Ferme, accueillent ces touristes "pendulaires" ne supportent aucun des coûts de maintenance du patrimoine vénitien. Dans le centre historique, les structures hôtelières et commerciales supportent à la même hauteur que les simples citoyens les coûts d'entretien du patrimoine. Les projets de taxation spécifique se heurtent à la force d'inertie que font peser les intérêts touristiques du fait même de leur fragmentation. Les intérêts du tourisme constituent ce que Giuseppe de Rita a qualifié de "bloc social de la rente touristique et commerciale"<sup>21</sup> dont les membres n'ont besoin ni de canal de représentation spécifique ni de voix politique pour s'exprimer et exercer leur pouvoir d'inertie sur la ville. Ces intérêts se satisfont d'une approche défensive de la sauvegarde et de la réticence diffuse à toute forme de transformation<sup>22</sup>.

Face à ces intérêts conservateurs, la seule alternative a été pendant longtemps représentée par une "élite du faire", coalisée autour du leader du PSI vénitien, Gianni de

---

<sup>19</sup> . Il rapporte en moyenne environ 1 milliard d'euros et emploie environ 25 000 personnes. Selon des chiffres du COSES, en 1987, la dépense totale faite à Venise était de 1,300 milliard d'euros par an. Sur cette somme 34,8% étaient dépensés par la population résidente, 3% par les gens venant travailler à Venise, 0,7% par les étudiants et 63% par les touristes !

<sup>20</sup> . Sur les 12 millions de visites annuelles, on évalue en effet à seulement 3 millions le nombre de touristes qui passent au moins une nuit sur place. La disposition prise il y a quelques années de bloquer le nombre de lits à Venise à 13 000 n'a ainsi que très peu d'effet.

<sup>21</sup> . De Rita, G., "Un progettista imprenditore per Venezia", in Bonomi, A. (a cura di), *Privatizzare Venezia: il progettista imprenditore*, Venezia, Marsilio, 1995, *op. cit.*, p. 26.

<sup>22</sup> . Un exemple à la fois de l'inertie que font peser sur l'action municipale les micro-intérêts et leur résistance à toute perspective de transformation a été fourni récemment par les commerçants qui font face à la gare *Santa Lucia*. Ceux-ci se sont émus du projet de la commune de construire un nouveau pont sur le Grand Canal (le premier depuis celui de l'*Accademia*) entre la gare routière de *Piazzale Roma* et la gare ferroviaire car l'ouvrage risquait de détourner les piétons de leur quai. L'émoi était d'autant plus grand que le projet de l'architecte Calatrava rompait avec les canons du pont vénitien. On a là la réédition contemporaine du barrage fait dans les années 1950-1960 aux projets de F.L. Wright de restauration d'un palais sur le Grand Canal, de Le Corbusier pour un hôpital à *San Giobbe* et de Louis Kahn pour un palais des congrès.

Michelis, pour laquelle Venise ne peut s'en sortir qu'en se montrant capable de *décider* et de *faire* en se lançant dans de grands projets ambitieux<sup>23</sup>. Le MOSE est une première expression de ce lobby "décisionniste". En 1984, sur l'initiative de l'inévitable De Michelis, le parti du "faire" trouve une seconde occasion de faire tourner le regard du monde sur Venise : *l'Expo 2000*. De Michelis propose la candidature de Venise à l'organisation d'une exposition universelle en l'an 2000. "Il nous faut une idée forte, qui nous propulse en avant, un coup de poing", déclare-t-il alors, "un grand événement touristique drainant des dizaines de millions de visiteurs"<sup>24</sup>. L'époque est marquée par la multiplication des protestations contre les lenteurs du système de la loi spéciale qui nourrit à son tour un fort tropisme entrepreneurial. L'Expo est vu comme l'événement qui permettra de construire des partenariats public-privé, de faire affluer les investissements sur la ville et de lui faire rattraper son retard en matière d'infrastructures. Une association *Expo 2000* est créée en 1988 suivie par un consortium *Venezia Expo* qui réunit aux côtés des promoteurs politiques du projet quelques 38 entreprises parmi les plus importantes d'Italie. Le projet final présenté en février 1989 prévoit que l'Expo se tiendra entre l'Arsenal pour les activités culturelles et le *Magnete*, colline artificielle d'une hauteur de 30 mètres et d'une profondeur de 120 mètres aménagée au milieu d'une lagune artificielle à proximité de l'aéroport Marco Polo et qui a vocation à devenir un "centre de divertissements, un Disneyland" toujours selon les termes de De Michelis. La proposition suscite rapidement de vives réactions. Certaines projections font craindre l'afflux de plus de 17 millions de visiteurs dans le centre historique de Venise durant les six mois que durera l'Expo<sup>25</sup>. On craint en outre une spéculation immobilière dans le centre historique et une accélération consécutive de l'exode. C'est un événement complètement étranger à *l'Expo* mais qui suscite un trauma aussi grand que celui de *l'acqua alta* de 1966 qui aura raison de l'initiative. En juillet 1989, le concert des Pink Floyd, donné à partir d'une barge sur le bassin de San Marco, génère un afflux de spectateurs que la ville est incapable d'absorber. Le lendemain, Venise se réveille couverte d'immondices. La junte de l'époque est contrainte à la démission. Les défections se multiplient dans les rangs des promoteurs de l'Expo. Après un

---

<sup>23</sup> . Selon G. Bettin, De Michelis est resté pendant longtemps le seul homme politique vénitien capable d'associer capacité de mobiliser la machine administrative et "aptitude à élaborer des projets, à avoir une vision d'ensemble", in *Fin de siècle à Venise*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1991, p. 140. Il tire sa légitimité de son accès au centre, il oppose aux tergiversations localistes une capacité à "faire la décision" qu'il tient des relations établis avec les grands intérêts économiques.

<sup>24</sup> . Cité par Bettin, *op. cit.*, p. 114.

<sup>25</sup> . Indovina F., " 'Expo' – Una proposta eccessiva per la città", in Indovina F. (a cura di), *Expo : un contributo alla ragione*, Venezia, IUAV, DAEST-Stratema, 1989.

vote défavorable du parlement européen, le parlement italien décide en juin 1990 le retrait de la candidature de Venise.

### 1.1.3 Le paysage fragmenté des politiques urbaines

Les blocages imposés par ces intérêts et l'incapacité à dépasser le dilemme entre "*conservazione*" et "*novitas*"<sup>26</sup> a pendant longtemps été à l'origine de l'absence de vision globale intégrant l'ensemble des politiques urbaines à Venise. Pourtant, les problèmes ne manquent pas : exode, dégradation physique, crise du logement et des services à la personne, appauvrissement de la structure économique, fragmentation du territoire municipal.

Le problème le plus criant de Venise est sans doute celui de l'exode de ses habitants. De 175 000 habitants en 1951, la population du centre historique est passée à 67 000 habitants en 1999<sup>27</sup>. Si l'exode semble aujourd'hui stabilisé, des inquiétudes demeurent quant au vieillissement de la population dont la moyenne d'âge est de 45 ans. D'autre part, si la Terre Ferme (les quartiers de Mestre et de Marghera) ne semble plus profiter de cet exode (elle plafonne à 177 515 habitants), les deux parties de la ville semblent désormais vivre selon leur logique propre. Mestre semble de plus en plus tournée vers l'hinterland et les provinces de Padoue et de Trévise. Sa fusion dans l'aire économique du Nord-Est semble inexorable. Une distance se crée avec une ville d'eau tout occupée par les débats sur la sauvegarde et l'utilisation des mannes de la Loi spéciale.

A ce problème de l'exode, les politiques du logement n'apportaient jusque récemment qu'une solution partielle. Depuis plusieurs décennies, l'effort municipal a porté essentiellement sur les couches les plus vulnérables de la population. Les politiques du logement ont notamment protégé les populations âgées mais sans apporter parallèlement de solution à l'exode des publics intermédiaires, touchant des revenus trop élevés pour accéder au parc public ou bénéficier d'aides mais trop faibles pour recourir au marché privé. Les politiques du logement n'ont ainsi eu qu'un impact très faible sur l'exode. Arc-boutées sur l'objectif de conservation à la fois des populations et des typologies urbaines représentatives de la "*venezianità*", elles ont échoué à promouvoir le renouvellement de la population et à éviter la polarisation de la structure sociale de la ville entre des couches vulnérables et/ou vieillissantes et une élite internationale transformant les logements en résidences secondaires.

---

<sup>26</sup> . L'opposition est empruntée à Cacciari, M., "Idea di Venezia", *Casabella*, n°557, mai 1989, p. 44.

<sup>27</sup> . "L'esodo continua ma rallenta", *Il Gazzettino*, 20 janvier 2000. L'évolution est à la baisse puisque l'on constate une perte de 2376 habitants par rapport à 1998, cependant une inversion de tendance se dessine. En effet la baisse est due à un solde naturel négatif (-1330), en revanche le solde migratoire est lui positif. Cf. figure 12



Cause et conséquence de l'exode, l'appauvrissement de la structure économique du centre historique est l'autre grand problème de Venise. Pendant longtemps, aucune politique n'est venue en soutien des services aux personnes dans le centre historique. Le centre historique a souffert, par ailleurs, de la disparition des activités industrielles qui faisaient de Venise une des villes italiennes les plus industrialisées dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : l'industrie du verre à Murano, la mécanique à la Giudecca, la construction et la réparation navale de Castello, etc. Les surcoûts imposés par la localisation à Venise –en termes de déplacements, d'accès aux services, de contraintes imposées par les impératifs de sauvegarde-, n'ont été compensés par aucune politique publique et ont contraint certaines activités tertiaires à la délocalisation<sup>28</sup>. Les vides laissés par le départ de ces activités ont profité au tourisme. Un cercle vicieux s'est installé qui voit les activités touristiques générer une hausse des coûts directs (pression immobilière) et indirects (congestion, affaiblissement de l'offre de services aux entreprises et aux ménages) pour les autres fonctions –économiques et résidentielles<sup>29</sup>. Le centre historique de Venise s'est peu à peu isolé du reste de la commune et de la région environnante. A l'heure actuelle, le seul lien fonctionnel que le centre historique conserve avec la région lui est conféré par le maintien des sièges des différentes administrations publiques et parapubliques de niveau régional. Quant aux services aux entreprises à plus forte valeur ajoutée, le centre historique a perdu de son importance non seulement vis-à-vis de Mestre mais surtout vis-à-vis des autres villes de la région de Vénétie (Padoue, Vérone, Trévise, Vicence). La cristallisation d'une monoculture touristique a ainsi marginalisé doublement le centre historique de Venise : vis-à-vis de la partie continentale du territoire communale et vis-à-vis de toute la Région.

Depuis 1966, Venise n'a pas tant souffert d'une absence de politiques urbaines mais davantage de leur totale désarticulation. On a déjà évoqué l'extraordinaire *imbroglio* des compétences que les lois spéciales successives ont contribué à mettre en place<sup>30</sup>. L'action municipale, jusqu'aux réformes du début des années 1990, était en outre pénalisée par les baronnies instituées au cœur de chaque filière sectorielle. Avant que la loi 142/1990 ne prévoie l'élection directe du maire et que la loi 81/1993 impose de "recruter" les assesseurs en

---

<sup>28</sup> . Ce fut le cas dans les années 1980 des assurances *Generali* qui délocalisèrent leur siège social (2000 emplois), de la direction et de l'imprimerie du journal *Il Gazzettino*, d'instituts de crédits, d'*Alitalia*, etc.

<sup>29</sup> . On estime par exemple à 20% la baisse de l'offre commerciale pour les produits de consommation courante entre 1988 et 1995, cf. COSES, *Note sulla situazione demografica e le funzioni economiche del centro storico di Venezia*, Venise, 1995.

<sup>30</sup> . C'est ainsi que jusqu'à la reprise de travaux d'entretiens réguliers par la commune sous le mandat Cacciari, les *rii*, les canaux qui innervent le centre historique, n'avaient pas été dragués –ni les quais réparés- depuis la première moitié des années 1950, du fait notamment du flou entourant les répartitions de compétences.

dehors du conseil municipal, "la giunta était une chambre de compensation entre les différentes tendances politiques"<sup>31</sup>. Le chef de service était par conséquent davantage le bras opérationnel d'un assesseur et de ses options politiques propres que membre d'une structure administrative au service du projet politique de la giunta.

En matière d'urbanisme, cette forte fragmentation de l'action administrative municipale fut pendant longtemps aggravée par les contraintes du système légal de l'urbanisme italien. Pendant vingt ans, les édiles vénitiens furent ainsi dans l'incapacité d'approuver un plan d'urbanisme. Un PRG avait été adopté en 1962 mais, élaboré dans les années 1950, il fut obsolète dès son entrée en vigueur. A la suite de l'*acqua alta* de 1966, la loi spéciale de 1973 prévoit l'obligation pour les communes de Venise et de Chioggia de conformer leur PRG à un document de programmation que la Région ou un *comprensorio* - association de collectivités locales *ad hoc*- devait élaborer préalablement. Mais le *comprensorio* ne fut jamais constitué et la Région, faute de compétences, n'élabora jamais ce document. En l'absence de PRG à jour, c'est donc la Commission pour la Sauvegarde de Venise qui s'activa pour émettre des avis sur les projets de transformation ou de construction. En l'absence de ce document supérieur, la commune de Venise n'a pu approuver que des *Varianti* au PRG de 1962 concernant des territoires restreints et des secteurs d'action spécifiques (espaces verts, services, viabilité).

En ce qui concerne le centre historique, le PRG de 1962 mettait strictement en œuvre le système de plans en cascade prévu par la législation italienne en matière d'urbanisme. 14 *piani particolareggiati* adoptés en 1974 déclinaient le PRG à l'échelle des quartiers, et ces plans devaient être rendus opérationnels par 405 *progetti di coordinamento* et 2300 *piani di comparti*<sup>32</sup>! En multipliant les garanties de conformité de la plus petite échelle à la plus grande, la planification urbaine entendait maîtriser les constructions abusives et mater la spéculation. Focalisée sur la sauvegarde de l'existant et l'établissement de contraintes juridiques extrêmement précises et négligeant parallèlement la mise en œuvre de politiques urbaines "positives", cette pratique de l'urbanisme accompagna, en réalité, la dégradation du centre historique. "Par rapport aux opérateurs, a prévalu l'élaboration d'un système d'entraves censées préfigurer une réalité désirée au moment de l'élaboration du plan, et d'un système de

---

<sup>31</sup> . Entretien avec M. Calligaro, directeur général de la Commune de Venise, 8 juillet 1999.

<sup>32</sup> . "La situazione urbanistica del comune", in Benevolo, L., *Venezia. Il nuovo piano urbanistico*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 15.

contrôles préventifs en cascade, qui présupposent chez l'opérateur la volonté de ne pas respecter ces entraves. Le résultat est l'immobilisme que nous connaissons"<sup>33</sup>.

Traumatisée par l'inondation de 1966, Venise voit sa vie politique bloquée jusqu'au début des années 1990, par l'opposition stérile entre partisans de la conservation et partisans des grands projets qui lui permettrait de sortir de sa torpeur. Ce blocage politique est redoublé par un blocage administratif qui se traduit notamment par la difficulté à faire de la planification urbaine l'espace de construction d'une vision d'avenir, d'un projet pour la ville.

## **1.2 Porto Marghera au centre des enjeux vénitiens**

La zone industrielle de Porto Marghera est un peu la métaphore des problèmes de Venise. Porto Marghera symbolise en effet le caractère exogène, extra-territorial du développement qu'a connu la ville, la prégnance d'intérêts forts bloquant les politiques urbaines par leur absence ou leur faible structuration. La zone est aussi un bon exemple de l'imbroglio des compétences sur le territoire de Venise et de la Lagune et de la déresponsabilisation des parties prenantes qui en découle. Enfin, Porto Marghera représente à la fois le dernier projet que la ville ait eu, l'ultime moment où elle a repensé son rapport au monde et un élément qui met fortement en péril son existence<sup>34</sup>. Encore aujourd'hui, Porto Marghera représente à la fois la seule alternative productive à la monoculture touristique sur le territoire vénitien mais aussi la cause essentielle de l'asphyxie de la lagune.

### **1.2.1 Une zone industrielle née sous le signe de l'autonomie fonctionnelle et juridique**

Porto Marghera naît en 1917 de la volonté d'agrandir le port de Venise à l'étroit dans le centre historique et d'accélérer l'industrialisation de la ville et de sa région, une des plus pauvres d'Italie à l'époque (cf. figure V4). Le comte Giuseppe Volpi, qui deviendra par la suite un des hommes clés de la politique industrielle du régime fasciste, crée la société anonyme "*Porto Industriale di Venezia*". Dans la foulée, il obtient du gouvernement central et

---

<sup>33</sup> . *ibid.*, p. 16.

<sup>34</sup> . "*La ville dans les années 1915-1920 a compris qu'elle ne pouvait rester dans les îles et a tenté de reconquérir la Terre Ferme avec Porto Marghera et le littoral avec le Lido. La Cité jardin de Porto Marghera était alors une grande idée de ville et Porto Marghera a eu un grand succès. C'était une des régions les plus riches encore au début des 1970's, un des plus grands pôles industriels en Italie, 40 000 emplois en 1972 à Porto Marghera. La Ville de Mestre s'est formée à partir de rien: 200 000 habitants. Quand cette idée urbanistique est entrée en crise, avec l'arrivée du tourisme de masse, les gens se sont déplacés vers la Terre Ferme. Pendant longtemps, aucune autre idée de ville n'est venue la remplacer. Venise n'a pas été capable pendant des années de se projeter d'une manière différente. Et donc elle a mis en place des politiques conservatrices : préserver l'industrie lourde, préserver la ville telle qu'elle était. Une grande politique de conservation mais dans le cas des villes, quand on conserve c'est le déclin et la dégradation. S'est alors ouverte une grande crise de la ville : démographique, sociale, culturelle, voire politique et civile avec les revendications de séparation, les*

du maire de Venise la concession pour la construction de Porto Marghera. La zone industrialo-portuaire est construite selon le principe de l'autonomie fonctionnelle<sup>35</sup>, l'activité portuaire est limitée au débarquement des matières premières et au rembarquement des produits semi-finis. Ce principe a pour corollaire un rapport "d'étrangeté" entre Marghera et son hinterland régional<sup>36</sup>. Les premières activités qui s'installent dans la Première zone industrielle sont le stockage des produits pétroliers, les cokeries, les engrais, les chantiers navals, la sidérurgie et la production d'aluminium.

Né sous le régime de l'extra-territorialité, Porto Marghera a pendant longtemps échappé au pouvoir planificateur des collectivités locales<sup>37</sup>. Ce sont les industriels puis l'Etat (à travers le Ministère des Travaux Publics et le *Provveditorato al porto*) qui conduisent les différentes phases de construction de la zone. La commune n'a que peu de prise sur l'élaboration des *piani regolatori portuali* (PRP), principaux outils de planification utilisés pour le développement du port et des zones industrielles. En 1956, l'aménagement d'une deuxième zone destinée à accueillir les usines pétrochimiques est lancée. Dans la foulée, une troisième zone de 4 000 ha est prévue par le PRP approuvé en 1965. Les plans d'urbanisme communaux ne font eux qu'entériner les choix des plans portuaires élaborés par l'Etat. A l'intérieur du cadre fixé par ces plans, les entreprises -qui sous le fascisme puis après la guerre passent pour la plupart sous le giron de l'Etat- ont en réalité une grande latitude d'action quant aux modalités d'utilisation des terrains.

Les lois spéciales de 1973 puis de 1984 vont bloquer le projet de construction de la troisième zone industrielle. De plus, la première crise pétrolière remet en question, comme partout en Europe, le modèle des zones industrielles côtières. Le renchérissement des coûts de transport, des matières premières et de la main d'œuvre ne justifie plus la localisation en Europe des industries de première transformation. S'engage alors un long processus de restructuration des industries lourdes qui, de 1965 à 1995, fait passer le nombre de salariés à Porto Marghera de 33 000 à 14 000. Des secteurs entiers, comme celui des engrais,

---

*référendums, la ville par parties. Le premier enjeu du plan, de l'idée urbanistique, était de tenter d'imaginer une nouvelle idée de ville*", entretien avec R. D'Agostino, assesseur à l'urbanisme de la commune de Venise.

<sup>35</sup> . Le principe de l'autonomie fonctionnelle correspondait non seulement à un souci d'économie des coûts de transport, mais également à une volonté de contourner le monopole des dockers sur la manutention portuaire des matières premières en permettant aux entreprises privées d'acquérir la propriété des quais et d'embaucher leurs propres ouvriers pour les travaux de manutention.

<sup>36</sup> . Cette étrangeté s'est notamment manifestée par l'absence de constitution de filières économiques intégrées autour des activités de Porto Marghera dans la région de Venise. Cf. Scano, L., *Venezia terra e acqua*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1985 ; cf. aussi les travaux du grand spécialiste de l'histoire économique et sociale de Porto Marghera, Chinello, C., *Porto Marghera : 1902-1926: alle origini del problema di Venezia*, 2ème éd., Venezia, Marsilio, 1980.

<sup>37</sup> . Vigneri, A., "Venezia nella storia della sua legislazione", *Il diritto della Regione*, 3-4, 1988.

disparaissent. L'intégration de certaines entreprises dans le système des Participations d'Etat retarde certaines fermetures (comme celle du secteur de l'aluminium) mais, faute de liquidités, bloque parallèlement tout investissement de restructuration et de relance. La chimie italienne, enjeu de lutte entre la "bourgeoisie d'Etat" et les familles industrielles du Nord, enjeu d'échange politique entre les gouvernements et les syndicats<sup>38</sup>, ne parvient pas à se moderniser et à se convertir à la chimie fine. La crise des industries lourdes de Porto Marghera entraîne celle des PME sous-traitantes. Venise voit le symbole de sa prospérité passée dépérir sans que des activités nouvelles viennent compenser les pertes d'emplois.

Le reste de la Vénétie connaît lui une trajectoire économique radicalement différente. La Vénétie, au lendemain de la guerre, est une des régions italiennes les plus pauvres<sup>39</sup>. Pourtant, elle va connaître dans les années 1970-1980 un développement économique phénoménal, basé notamment sur la prolifération des PME, qui contraste avec le marasme des industries fordistes de Venise. Ce modèle de développement économique s'explique largement par la structure des sociétés locales du Nord-Est<sup>40</sup>. Cette structure se caractérise notamment par la présence de grandes familles pratiquant le métayage et fonctionnant comme de véritables entreprises, cadre propice à une socialisation précoce aux rapports économiques. Les sociétés locales vénètes sont également fortement encadrées par l'Eglise, et son pendant politique la Démocratie chrétienne, qui fournissent identité et intégration communautaire. Dans ces régions dites "blanches"<sup>41</sup>, la pauvreté initiale, le métayage, la structuration par l'Eglise et la DC de réseaux de solidarité a limité les phénomènes de prolétarianisation et facilité la mobilité sociale. Patrons et employés partagent une même culture basée sur l'éthique du travail et notamment du travail autonome. Cette culture a, à son tour, permis le développement de relations industrielles basées sur la négociation et la recherche du consensus<sup>42</sup>. L'organisation du territoire régional en un réseau très dense de petits centres artisanaux et commerciaux a favorisé l'émergence de régulations communautaires et d'une

---

<sup>38</sup> . McCarthy P., *L'Italie dans la tourmente*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995.

<sup>39</sup> . Contrairement à une opinion répandue, les grandes vagues d'immigration italienne ont pour origine autant le Nord Est de l'Italie que le Sud.

<sup>40</sup> . Anastasia, B., Corò, G., "I distretti industriali in Veneto : une proposta di individuazione", *Oltre il Ponte*, n°38, 1992, pp. 24-55 ; Anastasia, B., Corò, G., *Evoluzione di un'economia regionale : il Nordest dopo il successo*, Portogruaro, Nuova dimensione, Ediciclo, 1996.

<sup>41</sup> . Par opposition des régions de district dites "rouges" structurées par les réseaux socialistes avant-guerre puis communistes après 1945. Cf. Trigilia, C., *Grandi partiti e piccole imprese : comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino, 1986.

<sup>42</sup> . Les districts connaissent un fort taux de syndicalisation mais l'action syndicale est basée sur la négociation et la construction collective avec les organisations patronales des objectifs industriels et de stratégies de défense du système productif local. Une telle organisation a permis le développement d'une capacité d'action collective territoriale en même temps qu'elle a éloigné le spectre d'un déracinement de la classe ouvrière.

capacité d'action collective. Les relations de compétition-coopération entre les PME permettent une circulation rapide de la main d'œuvre, des informations et de l'innovation et l'organisation de réponses collectives aux défis du marché. Ici, ce n'est pas tant l'entreprise qui est compétitive en tant que telle mais l'entreprise en tant qu'elle a accès à un réservoir d'avantages compétitifs, de biens collectifs (cultures techniques, informations sur les marchés, confiance, capacité d'apprentissage et d'innovation, etc.) organisés territorialement.

Ce modèle socio-économique a fait en quelques décennies de la Vénétie une des régions les plus riches d'Italie et d'Europe, avec un revenu par habitant tout juste inférieur à celui de la Lombardie, une pénurie de main d'œuvre apparue dès les années 1980 et une densité d'entreprises qui peut atteindre le taux d'une entreprise pour dix habitants dans la Province de Vicence<sup>43</sup>. Le Triveneto<sup>44</sup> fournit actuellement un cinquième des exportations italiennes. La spécialisation industrielle par zone géographique a permis à certains districts d'atteindre un niveau d'excellence mondiale : les industries métal-mécaniques et du travail de l'or à Vicence ; les activités de l'imprimerie et de la logistique à Vérone ; l'optique et la lunetterie à Belluno ; les industries textiles et de l'habillement à Trévis, etc.

Les évolutions contradictoires des bases socio-économiques<sup>45</sup> de Venise et de son "hinterland" régional au cours du siècle ont entretenu une fracture politique, sociale et fonctionnelle scellée par les rapports établis par la Dominante, la République Sérénissime, vis-à-vis de sa "campagna"<sup>46</sup>. Ces rapports de méfiance réciproque s'expriment aujourd'hui à travers les réticences des industriels des districts à s'installer à Porto Marghera.

*"Reste ce problème des rapports entre le modèle vénitien et le modèle du Nord-Est. C'est un grand problème qui reste irrésolu parce que si Venise se propose pour être le point de référence de toute la région du point de vue des infrastructures, de la logistique, de la recherche, il reste une étrangeté de fond entre Venise et ce type de modèle de développement"<sup>47</sup>.*

---

<sup>43</sup> . Où par ailleurs, environ 50% de la population active travaillent dans l'industrie. Il est intéressant de voir comment la Vénétie des districts échappent à toute évolution post-industrielle, cf. Anastasia, B., Corò, G., *Evoluzione di un'economia regionale, op. cit.*

<sup>44</sup> . L'ensemble constitué par la région de Vénétie, la région du Frioul-Vénétie Julienne et de la région à statut spécial du Trentin-Haut-Adige.

<sup>45</sup> . On peut décliner cette contradiction de multiples manières : forte concentration capitaliste vs. éclatement du capital ; industrie lourde vs. industrie légère ; OS vs. OQ ; polarisation et prolétarianisation vs. intégration communautaire et mobilité sociale ; relations industrielles conflictuelles vs. relations industrielles négociées. Cette opposition socio-économique se double bien entendu d'une opposition politique, Venise ayant pendant longtemps fait figure d'îlot rouge dans un océan blanc.

<sup>46</sup> . "La 'Dominante' avait des rapports très hiérarchiques avec son territoire de Terre-Ferme. Il y a encore ce dualisme politique entre Venise la rouge et la Vénétie blanche. Cela date d'avant Porto Marghera. Venise a une culture laïque et socialiste avant la venue des metalmezzadri. Les ouvriers de l'Arsenale, de la Giudecca formaient le noyau dur du mouvement ouvrier du XIX<sup>ème</sup> siècle", entretien avec Paolo Cacciari, conseiller régional, Rifondazione Comunista, le 16 juillet 1999.

<sup>47</sup> . Entretien avec Beppe Caccia, conseiller municipal de Venise, groupe des Verdi, 17 juin 1999.

Le principe d'autonomie fonctionnelle qui a présidé à la construction de Porto Marghera s'est ainsi traduit par deux phénomènes majeurs : la prise en mains par des acteurs et des intérêts extérieurs à la ville –essentiellement étatiques- de son développement industriel, avec pour effets corollaires l'exclusion de la commune des dispositifs de planification de la zone et l'absence du développement d'une classe entrepreneuriale proprement local<sup>48</sup> ; la différenciation des deux formations sociales que constituent Venise et sa province d'une part, et la Vénétie des districts d'autre part. Pourtant aujourd'hui, c'est bien à travers un projet de reconversion de Porto Marghera que Venise essaie de rétablir le lien avec sa région pour bénéficier de son dynamisme et de ses ressources entrepreneuriales<sup>49</sup>.

### 1.2.2 L'impact social et environnemental

L'impact environnemental de Porto Marghera est d'abord lié à son emprise territoriale. Porto Marghera occupe un front lagunaire d'environ 6 kilomètres entre San Giuliano et Fusina. Ses 2000 hectares représentent 16% du territoire de la Province de Venise et 36% de sa surface urbanisée. Cet impact est renforcé par le principe de ségrégation fonctionnelle qui a présidé à la construction du pôle et qui en fait une zone enclavée, isolée de son environnement urbain. La présence de la zone a ensuite engendré des déséquilibres hydrologiques du fait du creusement des canaux menant des bouches de la lagune au port. Mais l'impact environnemental le plus mal ressenti par la population est l'émission régulière dans l'air et dans l'eau de substances toxiques par les usines de Porto Marghera et notamment par son complexe pétrochimique. En 1993, C. Chinello évalue à 80 millions de tonnes la quantité boues industrielles diverses déchargées au large du Lido depuis l'ouverture de la zone. Chaque

---

<sup>48</sup> . "Je trouve que cette ville est épuisée, sans beaucoup de force. Parce qu'ici, nous avons toujours été habitués à une économie faite des grandes entreprises de Marghera qui étaient toujours des entreprises de caractère national, qui répondaient à des logiques nationales, qui ont toujours été complètement détachées du tissu économique local. Cela faisait deux mondes séparés. La structure des industries locales était très faible. Ces dernières années, sont bien nés quelques entrepreneurs intéressants : Aprilia, les usines de chaussures et, dans l'aire orientale, le meuble. Ce sont les exemples intéressants nés dans la Province. Mais ils sont en dehors de Venise. Même Murano est de moins en moins une structure de production et de plus en plus une structure de commercialisation de produits fabriqués en Chine", entretien avec Giuliano Zanon, directeur du centre de recherches économiques et sociales COSES, le 30 juin 2000.

<sup>49</sup> . "Porto Marghera est un des points fondamentaux des objectifs que l'administration s'est donnée pour sortir d'un état de crise économique qui différencie tellement Venise du reste de la Vénétie. Nous sommes en présence d'une forte contradiction : nous avons une aire régionale extrêmement développée, extrêmement dynamique qui peut être comparée avec les zones les plus riches du Nord de l'Europe et une situation vénitienne très particulière. La différence vient de la particularité de la base économique de cette aire, très différente de la situation régionale. Elle est caractérisée par la présence d'un pôle industriel, de grandes entreprises de première transformation de matières premières. Une industrie pauvre et sans capacité d'entraînement sur son environnement territorial. Cette différenciation fait que le pôle vénitien souffre davantage que le reste de la région du chômage, de la désindustrialisation", entretien avec Turrigo Pugliese, directeur des politiques urbanistiques pour les activités productives à la Commune de Venise.

année, 20 000 tonnes de solvants au chlore, de cyanures de phosphate, d'huiles minérales déversées dans la lagune et 242 000 tonnes de gaz et substances nocives sont libérés dans l'atmosphère. S'ajoutent à cela les dizaines de décharges sauvages dont la zone industrielle et ses environs sont parsemés<sup>50</sup>. Jusqu'à la fin des années soixante, le régime "d'extra-territorialité" dont bénéficie Porto Marghera permet aux industries de transformer le site en décharge en toute impunité. Aucune information quant à la nocivité des émanations n'est diffusée en direction des travailleurs et riverains du quartier de Marghera. Ce "droit à polluer" est même juridiquement admis par l'article 15 des normes de mise en œuvre relatives à Porto Marghera du PRG de 1962 : "Dans la zone industrielle trouveront place en priorité les installations qui répandent dans l'air des fumées, des poussières ou des émanations nocives pour la santé humaine, qui déchargent dans l'air des substances empoisonnées, qui produisent des vibrations et des bruits". Cette norme aberrante ne sera supprimée qu'en 1990 !

Après l'émotion soulevée par l'*acqua alta* de 1966, les luttes ouvrières de 1968-69 ouvrent une nouvelle phase de protestation contre les effets environnementaux et sanitaires de Porto Marghera. Dans le cadre des "conseils d'usine", lieux de négociation avec les directions des usines permettant de contourner la partie la plus institutionnelle des syndicats, les ouvriers aidés par des groupes d'activistes de gauche comme *Potere Operaio* et *Lotta Continua*, organisent des luttes pour la santé. Emerge alors un "environnementalisme ouvrier", alternatif aux grandes centrales syndicales, productivistes et institutionnalisées. Un gros travail de diffusion des connaissances sur les risques de santé liés aux processus de production présents à Porto Marghera est effectué dans les années 1970, sur l'initiative de *Medicina Democratica*, association regroupant ouvriers, médecins, universitaires et syndicalistes, mais, avec la crise économique, les luttes sur le front de la santé vont laisser la place aux luttes pour le maintien des emplois. L'environnementalisme redevient marginal jusqu'à la fin des années 1980.

La sensibilité à l'impact environnemental de Porto Marghera renaît au cours des années 1990. En 1993, l'administration provinciale rend public un recensement des décharges et des terrains pollués sur le territoire provincial<sup>51</sup> dont une grande partie est située à Porto Marghera. Il s'agit du premier recensement de ce type et les résultats sont inquiétants : 365 points à risque sont repérés dont 18 présentent un degré élevé de dangerosité nécessitant des mesures de confinement des sols sous une chape de ciment et un contrôle de l'évolution de la pollution. Cependant, des zones d'ombre demeurent notamment au sein du *Petrolchimico* dont

---

<sup>50</sup> . Chinello, C., "Note sulla crisi di porto Marghera", *Oltre il Ponte*, n°41, 1993, p. 150.

<sup>51</sup> . Provincia di Venezia, Assessorato alla difesa del territorio, *Censimento discariche e aree inquinate nel territorio provinciale*, Venezia, septembre, 1993.



on connaît mal le degré de contamination<sup>52</sup>. Cette période est aussi marquée par l'ouverture par le juge Casson de l'instruction judiciaire sur les victimes du cycle de production du PVC au *Petrolchimico* de Porto Marghera. Cette instruction est le résultat d'une croisade entamée par d'anciens ouvriers de Marghera, l'association *Medicina Democratica* et des associations écologistes pour la reconnaissance de la responsabilité du cycle du PVC dans la multiplication des cancers parmi les ouvriers de la chimie<sup>53</sup>. Un premier procès –dans lequel au-delà des victimes et de leurs familles et des associations écologistes, les organisations syndicales, les collectivités locales, le Ministère de l'Environnement et la Présidence du Conseil se sont portés parties civiles- se conclura par la condamnation d'*Enichem* et *Montedison* au versement de 63 milliards de liras (31,5 millions d'euros) d'indemnités.

### 1.2.3 L'évolution du statut de Porto Marghera

C'est à travers le thème de l'environnement que les autorités locales, à partir de la fin des années 1980, vont reprendre progressivement pied à Porto Marghera. Jusque-là un flou général règne sur les compétences en matière de planification du site. La loi spéciale de 1973, en interdisant la construction de la troisième zone industrielle, a rendu de fait caduc le principe de délégation de la compétence planificatrice au consortium d'entreprises délégataire de l'aménagement de la zone<sup>54</sup>. Mais aucune répartition claire des compétences ne vient remplacer l'ancien dispositif. A mesure que grandit l'incertitude sur l'emploi et l'état de l'environnement à Porto Marghera, grandit aussi l'incertitude sur les responsabilités en matière de relance économique et de dépollution du site. Il faut attendre 1988 pour que la commune prenne l'initiative de clarifier la situation. Cesare di Piccoli, alors vice-maire, décide l'organisation d'un colloque sur Porto Marghera<sup>55</sup>. A partir de ce colloque, la structure d'études

---

<sup>52</sup> . Cette connaissance lacunaire de l'état des sols va jouer des tours y compris à la Commune de Venise. Après l'acquisition de la zone dite des "43 ha" destiné à accueillir des activités économiques éco-compatibles (cf. supra), la commune découvre que la zone ne pourra pas être remise sur le marché car elle est une véritable décharge de produits spéciaux, résidus du cycle de production de l'aluminium. Or, les nombreuses alternances de propriété des installations et des terrains rendent problématique l'attribution des responsabilités des pollutions et obligera finalement la commune à financer la dépollution avec l'aide des fonds européens et ceux de la Loi spéciale. Cf. sur ce point, Mariotto, A., *L'accordo sulla chimica a Porto Marghera in una prospettiva di policy analysis*, ronéo, septembre 2000.

<sup>53</sup> . Un des membres illustres de cette croisade est Gabriele Bortolozzo, ouvrier du *Petrolchimico* atteint d'un cancer, qui obtient contre les syndicats l'ouverture d'une enquête judiciaire sur les victimes du cycle du PVC. En janvier 1994, il publie un article sur ce thème dans *Medicina Democratica* où il indique que la mortalité des ouvriers dans les usines de polymérisation du CVM "a été de 84 travailleurs, soit 19,81% des 424 employés qui ont opéré dans ce secteur entre 1970 et 1980. De ces 84 travailleurs, 68 sont morts de tumeurs [...], quasiment tous ont été atteints au foie ou au système respiratoire", in "La mortalità negli impianti di polimerizzazione del CVM, compresi gli insaccatori di PVC e i manutentori", *Medicina Democratica*, janvier 1994, cité in Bettin, G., *op. cit.*, 1998.

<sup>54</sup> . *Le Consorzio obbligatorio per l'ampliamento del porto e della zona industriale*.

<sup>55</sup> . COSES, Comune di Venezia, *Porto Marghera. Proposte per un futuro possibile*, Milano, F. Angeli, 1990.

COSES<sup>56</sup>, commune à la Ville et à la Province de Venise entame une série d'enquêtes sur Porto Marghera : son statut juridique, son état environnemental, le recensement des entreprises et de leurs perspectives de développement d'investissement. Les acteurs locaux constituent un patrimoine commun de connaissances sur la zone et se réapproprient l'enjeu et la responsabilité de la restructuration de Porto Marghera.

Un consensus s'établit alors entre les collectivités locales pour un retour de la compétence de planification dans le circuit ordinaire Région-Commune. Les mouvements écologistes<sup>57</sup>, les syndicats et le patronat font pression en faveur de reprise de l'activité de planification et de programmation à Porto Marghera. Les uns réclament une réglementation en matière d'émissions et la fermeture des usines les plus vétustes, les autres la programmation de nouveaux investissements, les derniers demandent à obtenir des certitudes réglementaires sur l'avenir de la zone. Deux interprétations sur les modalités du retour à un régime de planification ordinaire s'opposent. Une première interprétation attribue à la Commune de Venise les pouvoirs de planification ; une autre considère que c'est à la région de déléguer, éventuellement à la commune, les compétences urbanistiques sur Porto Marghera. La répartition des compétences sera facilitée par la création en 1991 d'une "table de concertation" réunissant les collectivités locales et le port et la publication à partir de la même année 1991 de documents dans lesquels la Région comme la Province reconnaissent la compétence communale en matière de planification de la zone industrielle de Porto Marghera<sup>58</sup>.

Ces initiatives préparent le terrain à la *Variante* au PRG de Venise pour Porto Marghera, votée en 1995, qui met fin à 70 années d'extra-territorialité légale de Porto Marghera. L'Etat italien qui avait eu la haute main sur les destinées de la zone en l'absence de tout réel dialogue avec les collectivités locales, opère un significatif retrait<sup>59</sup>. Une politique locale pour Porto Marghera va pouvoir s'intégrer dans un projet plus global pour Venise.

---

<sup>56</sup> . *Consorzio per lo sviluppo economico e sociale della provincia di Venezia*. Créé en 1977 par la Commune et la Province de Venise, cette structure d'études va devenir un véritable vivier de responsables politico-administratifs locaux. "Parmi les fondateurs du COSES, on trouve la majeure partie des gens qui comptent actuellement sur la scène politique locale : Paolo Costa, Gabrielle Zanetto, Dina Martellato. Tous les personnages qui aujourd'hui font la culture et la politique territoriale à Venise sont passés par le COSES", entretien avec Turrigo Pugliese, directeur des politiques urbanistiques pour les activités productives à la Commune de Venise et lui-même ancien responsable du COSES.

<sup>57</sup> . En 1990, Stefano Boato, Verts assesseur à l'urbanisme, obtient la suppression de l'article 15 des normes de mise en œuvre du PRG de 1962 prévoyant l'installation à Porto Marghera des industries polluantes.

<sup>58</sup> . Le PTRC, *Piano territoriale regionale di coordinamento*, approuvé le 13.12.1991 et le PALAV, *Piano di area della laguna e dell'area veneziana*, approuvé le 7.11.1995 sont des documents de planification régionaux ; le PTP, *Piano territoriale provinciale* dont le projet préliminaire est approuvé le 10.3.1995, est un document de la Province.

<sup>59</sup> . Même si, on le verra par la suite, il conserve un rôle non négligeable à travers la promulgation de normes environnementales ou les responsabilités du Ministère des travaux publics dans la sauvegarde de la lagune.

Porto Marghera peut même devenir un élément essentiel de la mise en œuvre de "l'idée de Venise" que vont porter les administrations Cacciari à partir de 1993, méta-projet structuré autour de la volonté de lutter contre la mono-spécialisation touristique et de retrouver un lien organique entre la ville et la lagune, entre le centre historique et la Terre-ferme et entre la ville et sa région.

### **1.3 Les juntas Cacciari et la construction d'un méta-projet : "l'idea di Venezia"**

Une nouvelle équipe dirigeante se structure autour du futur maire Massimo Cacciari à la fin des années 1980 qui va tenter de rompre avec cette situation d'hétéronomie dans laquelle est empêtrée la ville, de reformuler les enjeux vénitiens et de construire un projet global de transformation de Venise, une "idée de ville".

#### 1.3.1 L'émergence d'une équipe dirigeante d'un nouveau type

En 1993, Venise est une des premières grandes villes italiennes à expérimenter les nouvelles dispositions régissant les élections municipales posées par les lois 142/1990 et 81/1993. L'élection directe du maire, les nouvelles règles régissant la nomination des assesseurs<sup>60</sup> et les motions de défiance<sup>61</sup>, le fait que les assesseurs procèdent du maire garantit une meilleure distinction entre les fonctions de gestion –attribuées au maire et à la junta - et de contrôle –qui reviennent au conseil municipal- et une plus grande marge de manœuvre à l'exécutif. D'autre part, les nouvelles règles régissant l'élection des conseillers municipaux introduisent une prime majoritaire et assurent une solide majorité aux forces politiques qui soutiennent le maire<sup>62</sup>.

Les élections municipales de 1993 ont lieu dans un contexte marqué par l'implication de nombreux responsables politiques dans des affaires de corruption. Les enquêtes "Mains propres" engendrent une totale déstructuration du système des partis au niveau national comme au niveau local qui rend possible l'émergence de nouvelles figures politiques dans le cadre, notamment, de listes civiques. Massimo Cacciari, est élu dans ce contexte. S'il est

---

<sup>60</sup> . Equivalents des adjoints français, ils sont désormais nommés par le maire. Par ailleurs, la fonction d'assesseur est désormais incompatible avec celle de conseiller municipal.

<sup>61</sup> . La démission du maire et l'approbation d'une motion de défiance par la majorité du conseil municipal entraîne la dissolution automatique de celui-ci et la tenue d'une élection anticipée.

<sup>62</sup> . Dans les communes de plus de 15 000 habitants, si la coalition de partis apparentée au candidat vainqueur à l'élection du maire obtient la majorité absolue au scrutin pour l'élection du conseil municipal, elle emporte 60% des sièges ; dans le cas contraire c'est la règle de la répartition proportionnelle qui prévaut. Le système électoral très complexe mis en place par les deux lois est qualifié par A. di Virgilio de "système électoral mixte à formule

depuis longtemps impliqué politiquement et clairement identifié comme transfuge du PCI<sup>63</sup>, Cacciari est soutenu lors des élections de 1993 par une coalition très large regroupant les partis de gauche les moins touchés par *Tangentopoli*, le PDS et *Rifondazione Comunista*<sup>64</sup>, et la liste *Verdi-Città Nuova* qui, au-delà des écologistes, réunit un certain nombre de segments de la société civile (le volontariat catholique, le mouvement associatif, le mouvement des centres sociaux, les coopératives sociales, etc.). Cette élection met fin à une domination de la vie politique locale par les petits partis du centre, et notamment le PSI<sup>65</sup>. Elle voit aussi la victoire d'une coalition inédite qui tente de combattre la *Lega Nord*, extrêmement puissante dans le Nord-Est sur leur propre terrain : celui du fédéralisme et de la reconstruction de la vie politique italienne. Le contexte de l'époque est, en effet, marqué par la pression exercée par la *Lega* sur un système politico-partisan en cours de délitement<sup>66</sup>. Le parti d'Umberto Bossi se présente alors comme la force politique capable de mener la réforme du système politique en profondeur. Face à elles, la coalition de partis et de groupes sociaux emmené par M. Cacciari oppose une vision du fédéralisme qui ne se réduit pas au séparatisme fiscal mais articule une revendication d'autonomie "pour la ville" dans le cadre d'une réforme fédérale au niveau national à une revendication d'autonomie "au sein de la ville". Ici, le fédéralisme est conçu également comme nouvelle "éthique"<sup>67</sup> des relations entre la société urbaine et l'administration communale basée sur la confiance et la reconnaissance mutuelle, comme une redéfinition du

---

variable : proportionnel avec prime majoritaire éventuelle", in "Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova", *Rivista italiana di scienza politica*, 24, 1994, pp. 165-197.

<sup>63</sup> . M. Cacciari, professeur de philosophie et d'esthétique à l'Institut d'architecture de Venise, a été proche du mouvement révolutionnaire d'extrême gauche, *Potere Operaio*. A cette occasion, il a été impliqué dans la démarche d'implantation des groupes gauchistes dans les usines de Porto Marghera à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Il s'est ensuite rapproché du PCI dont il n'a été que brièvement adhérent. Il s'est par la suite progressivement éloigné du PDS d'Ochetto et de D'Alema pour finalement se présenter aux élections européennes de 1999 et régionales de 2000 sous la bannière des *Democratici* de Romano Prodi.

<sup>64</sup> . *Rifondazione Comunista* est le parti constitué en 1991 par certains responsables du PCI, avec à leur tête Fausto Bertinotti, qui refusent la transformation de la formation en Parti démocratique de la gauche lors du congrès de Rimini.

<sup>65</sup> . La figure emblématique du PSI vénitien, même s'il n'a jamais été maire de la ville, Gianni De Michelis est impliqué, dans la foulée de Craxi, dans les enquêtes judiciaires "*Mani pulite*" qui débute en février 1992. Il est soupçonné d'avoir orchestré ou couvert, en tant que ministre des Participations d'Etat, les opérations de malversations qui auraient permis aux partis de gouvernement de toucher les dividendes de la vente des participations d'Etat dans le secteur chimique en 1981 et de leur rachat à un prix exorbitant à la suite du fiasco de la reprise par le groupe privé *Enimont*. Pour une histoire synthétique mais très éclairante du socialisme italien, cf. Morel, L., "Du marxisme au craxisme. Le socialisme italien à la recherche d'une identité", in Lazar, M. (dir.), *La gauche en Europe depuis 1945. Invariants et mutations du socialisme européen*, Paris, PUF, 1996, pp. 263-291.

<sup>66</sup> . Aux élections régionales de 1990, la Ligue lombarde recueille 19% des suffrages en Lombardie. Aux élections municipales de Brescia en novembre 1991, la Ligue devance la DC mais est écartée du pouvoir par le jeu des coalitions. Aux élections municipales de 1993, les Ligues remportent de nombreuses villes dont Milan, mais aussi Varèse, Monza, Alessandria, Domodossola, Lodi, Legnano et Chioggia à proximité de Venise.

<sup>67</sup> . Cf. la présentation des traditions italiennes du fédéralisme et leur articulation avec la *praxis* des mouvements sociaux urbains in Della Porta D., *La politica locale. Potere, istituzioni e attori tra centro e periferia*, Bologna, Il

rôle des institutions de la société civile dans la gouvernance urbaine<sup>68</sup>. Les principes d'auto-gouvernement, d'administration de proximité, de décentralisation interne à la commune sont proposés comme alternative au fédéralisme conçu comme sécessionnisme ou comme expression de la révolte fiscale porté par les Ligues<sup>69</sup>.

La coalition menée par Cacciari et la première junte qu'il constitue en 1993 sont, en large partie, composées d'un "personnel" qui accède aux responsabilités pour la première fois et est issu d'une expérience collective d'interprétation et de "*progettazione*" du territoire. En effet, à partir de la moitié des années 1980, s'est mis en place au sein de l'Institut Gramsci de Vénétie un groupe permanent de d'études et de réflexions autour du "*problema Venezia*". On retrouve au sein de ce groupe des universitaires, des chercheurs, des politiques, des fonctionnaires et techniciens qui entendent dépasser l'opposition aporétique entre sauvegarde et développement et proposer "*une idée de la ville aussi étrangère aux marécages du 'passéisme' qu'aux agitations du 'faire'*"<sup>70</sup>, idée déclinée en une série de propositions concrètes exposées lors d'un colloque en juin 1988<sup>71</sup>. On trouve au sein de ce groupe les protagonistes essentiels des politiques urbaines sous les deux mandats Cacciari : Paolo Costa qui deviendra recteur de l'Université Ca'Foscari de Venise puis ministre des travaux publics du gouvernement Prodi (1996-98) et enfin maire de Venise en 2000 ; Marino Folin, aujourd'hui recteur de l'Institut Universitaire d'Architecture de Venise (IUAV) ; Roberto D'Agostino, architecte, qui deviendra assesseur à l'urbanisme ; Gianfranco Bettin, futur

---

Mulino, 1999, notamment les chapitres "VII. *Partecipazione e movimenti urbani*" et "VIII. *Le istituzioni del governo locale*".

<sup>68</sup> . Luana Zanella, présidente Verte du Conseil municipal durant le deuxième mandat Cacciari mais précédemment leader du mouvement écologiste, des associations de femmes, présidente d'un conseil de quartier présente un "quasi-manifeste" de ce fédéralisme de gauche très spécifique à la réalité et à la culture politique vénitienne : "*Il s'agit de construire une vision qui, plus que pyramidale, est horizontale. Où le gouvernement de la ville n'est pas tant, ou pas seulement, le gouvernement de l'institution mais est un gouvernement qui émane de la force de tous ceux qui s'impliquent dans le gouvernement des segments de la réalité locale. Par exemple, les secteurs de l'assistance, de la promotion culturelle, de la gestion des équipements sportifs. La vie de la ville, dans beaucoup de ses aspects, pourrait être gérée de manière autonome à travers des conventions, des rapports structurés, par des acteurs qui seraient des institutions de différents types, qui garantissent un bien social, un bien public, bien que n'étant pas [...] des sujets appartenant à la sphère publique traditionnelle. C'est un peu notre vision qui coïncide avec un certain type de fédéralisme, avec une certaine pratique du fédéralisme, dans laquelle les dichotomies classiques centre-périphérie, public-privé sautent. Que fait alors l'institution politique ? La politique doit faire des choix, interpréter le territoire, se proposer comme acteur compétent (autorevole) mais pas étouffant et hiérarchiquement posé en surplomb (sovraordinato). La politique doit être au service d'une ville qui s'auto-gouverne. Telle est la vision*", entretien le 28 juin 2000.

<sup>69</sup> . Cf. Cacciari, M., "Manifesto per la nuova Italia", *Micromega*, fév.-mars 1996, où l'auteur présente le projet fédéraliste du mouvement des maires comme processus de relégitimation de l'Etat national par le bas, à partir d'un double processus de dévolution aux périphéries des moyens d'action et dé-bureaucratisation du centre lui permettant d'assurer des fonctions de contrôle et de faire vivre le pacte fédéral national.

<sup>70</sup> . Bettin, G., *Dove volano i leoni. Fine secolo a Venezia*, Milano, Garzanti, 1991, trad. française, *Fin de siècle à Venise*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1991, p.143.

Prosindaco pour la Terre Ferme. Il faut également noter la forte intégration entre le réseau de l'*Istituto Gramsci* et le COSES qui lui aussi a formé les futurs "cadres" des politiques vénitiennes : Gabriele Zanetto qui sera assesseur à l'économie dans la première junte Cacciari puis directeur du Parc Scientifique et Technologique ; Maurizio Rispolli, actuel recteur de Ca'Foscari ; Turrigo Pugliese, actuel directeur des politiques urbanistiques pour les activités productives à la Commune de Venise.

*"Le débat politique et économique dans l'aire vénitienne est conduit désormais par un certain nombre de personnes qui ont tous plus ou moins la même formation, le même âge. Ils ont tous un rapport avec le monde de l'Université. Ils expriment une pensée politique et économique assez homogène et ceci est un avantage sous bien des rapports. La junte Cacciari est née sur la vague de ce réseau qui a travaillé autour de "l'Idée di Venezia". Dans ce cercle se confrontaient tous ceux qui avaient quelque chose à dire sur Venise. Venise est une ville internationale mais en même temps très petite. Tout le monde se connaît. Il y a des grandes alliances, une grande homogénéité"<sup>72</sup>.*

Les travaux de l'Institut Gramsci débouchent sur des propositions politiques concrètes dans une gamme très large de secteurs : en matière de gestion des flux touristiques<sup>73</sup>, de réforme des modalités de planification urbaine<sup>74</sup>, de relance des politiques du logement<sup>75</sup>. Pour la première fois, le principe de construction d'un Parc Scientifique et Technologique est proposé au cours des travaux de l'Institut. Mais l'effet le plus important des travaux de l'Institut Gramsci est sans doute la formation d'une équipe dirigeante dotée d'une cohésion que lui confère un travail de longue durée d'interprétation du territoire et de prospective. Un personnel politique nouveau émerge qui tire sa légitimité et ses ressources davantage d'un rapport avec la réalité socio-économique du territoire que d'une investiture partisane. Giuseppe Mazzariol<sup>76</sup>, grand animateur de la vie civique et culturelle vénitienne reconnaît, dès 1989, dans les animateurs du réseau Gramsci, la relève politique, civique et culturelle : "Le grand débat a eu lieu dans les années 1950-1960, ensuite il est retombé aussitôt après 1966 et la grande inondation du 4 novembre. S'est alors insinuée l'angoisse du sauvetage de la ville, de la défense de l'existant. Concentrés sur cette priorité, nous ne nous sommes jamais

---

<sup>71</sup> . *Quaderni della Fondazione Istituto Gramsci Veneto*, "Idée di Venezia", Atti del convegno 17/18 giugno 1988, n°3/4, 1988.

<sup>72</sup> . Entretien avec Turrigo Pugliese, directeur des politiques urbanistiques pour les activités productives à la Commune de Venise, le 18 mai 1999.

<sup>73</sup> . Costa, P., "Venezia possibile, Venezia probabile, Venezia Certa : il turismo", in *Quaderni della Fondazione Istituto Gramsci Veneto*, *op. cit.*

<sup>74</sup> . Fabbri, G., "La Venezia possibile", *op. cit.*

<sup>75</sup> . Folin, M., "La politica della residenza", *op. cit.*

<sup>76</sup> . Historien de l'art, il fut aussi directeur de la Fondation *Querini Stampalia* entre 1959 et 1973 au moment où celle-ci abrite une forte activité de réflexion culturelle sur la ville, fondateur du COSES et de l'Université Internationale de l'Art. Il fut par ailleurs professeur dans les universités vénitiennes.

demandés avec quelle vocation ("*delega*") nous pouvions nous en sortir, ce que devait devenir Venise, et la discussion s'est éteinte. Aujourd'hui, il y a un *revival* grâce à l'action de l'*Istituto Gramsci*, qui a réuni autour d'un projet unique des personnes de différents horizons politiques et idéologiques dotées de compétence et d'une grande capacité de jugement. C'est une nouvelle génération d'intellectuels qui porte ce projet<sup>77</sup>.

Ainsi la nouvelle classe dirigeante qui s'impose aux élections de 1993 semble-t-elle tirer sa légitimité autant de sa capacité à se représenter la ville, à construire un projet global et de l'articuler avec les modalités concrètes de mise en œuvre. Cette capacité, elle la tire d'un travail collectif d'interprétation du territoire et d'une implication de ses membres dans la vie de la cité. Dans un entretien, Massimo Cacciari, à la question de savoir ce qui caractérise les nouvelles classes dirigeantes de Venise en particulier et des villes italiennes en général, répondait ceci : "*Une plus grande aptitude au concret, une plus grande compétence technique. Elle a peut-être moins de capacité politique générale, moins de représentativité politique générale par rapport aux vieux politiques, mais plus de concret, plus de compétence, plus de capacité administrative.* Question : Plus d'enracinement politique ? Massimo Cacciari : *Non je ne dirais pas cela. Comme représentativité politique, les vieux politiques étaient certainement plus représentatifs de leur territoire. Ils avaient une plus grande capacité politique, mais certainement moins de compétence, et moins d'engagement technico-administratif*<sup>78</sup>.

### 1.3.2 "L'*idea di città*" du réseau Cacciari

"Aucune intervention, aucun programme pour Venise n'est possible en dehors d'une *idée* de la ville"<sup>79</sup>. Pour Massimo Cacciari, il n'est pas de politique urbaine cohérente sans effort préalable de représentation de la ville. Dans l'article à la fois manifeste et programme où il reprend les propositions du groupe d'étude de l'*Istituto Gramsci*, Cacciari joue sur la polysémie du terme de représentation. Il évoque une véritable "crise de représentation de Venise" au double sens, d'une part, d'une incapacité de la ville et de ses composantes à reconstruire une vision partagée de sa vocation, de ses modalités d'insertion dans son environnement global et, d'autre part, du déficit de classes dirigeantes urbaines capables de se soustraire aux intérêts sociaux pour élaborer et mettre en œuvre projet. La classe dirigeante, que Cacciari appelle de ses vœux, devrait, à travers son activité de "représentation", stabiliser

---

<sup>77</sup> . "Giuseppe Mazzariol, storico dell'arte. Quelle Venezia possibili insegue cinquant'anni", *La Nuova Venezia*, 12 février 1989.

<sup>78</sup> . Entretien, novembre 2000.

un projet et le faire vivre, c'est-à-dire y faire correspondre des politiques concrètes mais aussi le soumettre au débat citoyen, l'amender, le faire évoluer. Le travail collectif de construction de cette idée de ville, qui correspond assez exactement à la notion de méta-projet que nous avons proposé, doit permettre de construire la ville comme territoire-institution, échelle de calage des stratégies d'acteurs, de stabiliser un tissu dense d'interactions entre les acteurs, groupes et institutions qui la composent et de faire émerger des représentations partagées de la ville et de son avenir.

Cette vision de la ville comme société politique produisant une représentation de soi, secrétant son propre espace public, ses propres controverses, son propre agenda et ses classes dirigeantes est largement liée à la croisade fédéraliste entamée par le maire de Venise et suivie par une grande partie de son équipe. Prenant acte de la "*liquidation*" de l'Etat moderne sous le coup des "*poussées micro-nationales et tribales*" et de la montée des "*grandes puissances supranationales*", M. Cacciari appelle de ses vœux la création de nouvelles formes politiques à partir des villes et des régions. Ces nouvelles formes ne doivent plus fonctionner selon des "*mécanismes d'imposition*", des "*schémas pyramidaux*" mais sur la base de rapports de confiance et de co-projection entre le politique et la société civile. Cacciari prône donc une "*culture politique centrée sur le concept d'autonomie*"<sup>80</sup>, autonomie des villes par rapport aux Etats, autonomie et responsabilité des corps intermédiaires et des individus par rapport aux institutions et administrations publiques. Mais cette autonomie ne peut être développée qu'à partir d'une capacité des villes à se représenter leur rôle dans un environnement marqué par la compétition et d'une capacité des classes dirigeantes à entretenir cette démarche réflexive et à en mettre en œuvre les produits<sup>81</sup>.

L'idée de Venise que M. Cacciari propose dans son manifeste est celle d'une "ville-capitale", capable d'innover et de devenir une des villes majeures de l'industrie de l'immatériel. Le concept urbanistique qui s'articule à cette vocation est celui de la "ville-estuaire", capable de retisser un lien avec son *hinterland* régional en lui proposant des fonctions rares. L'intention du réseau Cacciari est de concevoir une stratégie de sauvegarde

---

<sup>79</sup> . Cacciari, M., "Idea di Venezia", *Casabella*, n°557, mai 1989, p. 42. Souligné dans le texte.

<sup>80</sup> . Le Bot, Y., "Massimo Cacciari, maire de Venise, philosophe et fédéraliste", *Le Monde des Débats*, n°2, avril 1999.

<sup>81</sup> . G De Rita, promoteur des pactes territoriaux, reprend à peu près la même réflexion d'inspiration systémiste quand il déplore la perte par Venise de son "autoréférentialité", autrement dit du "caractère typique d'un système qui dispose, en son sein, de matrices tellement fortes et complémentaires entre elles, qu'elles l'amènent à définir par lui-même ses propres objectifs et les stratégies pour les poursuivre", in De Rita, G., *Una città speciale : rapporto su Venezia*, Venezia, Venezia 2000, Marsilio, 1993, p. 14. Aujourd'hui, l'autoréférentialité de Venise serait essentiellement rhétorique, nourrie par l'évocation d'un héritage et de la spécificité qui en découle plutôt



qui passe par la mise en œuvre d'un projet de développement économique compatible avec la fragilité du centre historique et de la lagune de Venise. *"Il n'existe pas de défense de l'environnement qui ne soit promotion d'activités humaines, compatibles avec celui-là, écrit M. Cacciari. "L'habitat lagunaire est le plus construit du monde ; il est tout simplement pathétique de prétendre le 'sauver' en termes de conservation 'naturaliste'. C'est pour cela que nous avons voulu parler avant tout de fonctions et d'activités. Il n'existe pas, en revanche, de possibilité de défendre cet extraordinaire environnement, si de celui-ci on n'a aucune 'idée', si l'on perpétue une non-logique d'interventions par fragments –érigeant ici des digues, attribuant là des logements à telle ou telle entité, à telle ou telle université. Le rôle de la collectivité locale consistant à donner forme à un projet global, qui puisse mûrir à travers l'intervention d'une pluralité de sujets intéressés, devient à nouveau central"*<sup>82</sup>.

La première ligne programmatique de l'Idée de Venise concerne le patrimoine artistique et culturel. M. Cacciari propose d'organiser la ville comme grand système muséal. La ville ne doit plus subir son patrimoine mais en faire la base du développement de compétences en matière de gestion, de restauration et d'organisation des biens culturels. La ville doit en outre établir un "nouveau pacte"<sup>83</sup> avec la fonction touristique. La municipalité doit se doter des services lui permettant de gérer les flux touristiques et de mieux les répartir dans la ville. Elle doit développer les services en direction du tourisme de congrès et du tourisme juvénile. En outre les coûts et les bénéfices doivent être socialement mieux répartis. Mais l'urgence est surtout au développement de nouvelles activités productives dans le centre et le groupe de l'Institut Gramsci propose de s'appuyer sur l'université pour développer les secteurs du tertiaire avancé dans lesquels la ville dispose déjà d'avantages compétitifs : technologies environnementales ; technologies marines ; nouveaux matériaux et techniques de restauration du patrimoine artistique et architectural ; technologies de gestion de fonds documentaires et de système de bibliothèques. Ces propositions en termes de spécialisation économique s'accompagnent de propositions pour réorganiser l'espace physique de la ville. Une réorganisation des fonctions sur le territoire doit permettre d'atténuer le processus qui voient la ville d'eau et la ville de terre devenir de plus en plus étrangères l'une à l'autre. Les espaces centraux autour de Saint Marc doivent devenir les espaces du gouvernement, de la représentation politique et culturelle, des fonctions tertiaires les plus rares. Les deux têtes de

---

que par des projets. L'enjeu serait alors de concevoir une stratégie basée sur le retour à l'autoréférentialité prospective, s'appuyant sur une réinvention de la mémoire de soi.

<sup>82</sup> . Cacciari M., "Idea di Venezia", *art. cit.*, p. 57

<sup>83</sup> . Selon l'expression de Paolo Costa, "Venezia possibile, Venezia probabile, Venezia Certa : il turismo", *art. cit.*

pont, de part et d'autre des ponts qui relient le centre historique à la Terre-Ferme, doivent accueillir les nouvelles activités productives et universitaires et opérer le lien entre les deux fragments de ville. La politique du logement doit dépasser l'approche assistancielle qui n'a pas eu d'effet sur l'exode et avoir pour cible la population active opérant "dans ces secteurs qui intéressent directement l'idée de ville"<sup>84</sup>. Pour ce faire, la ville doit passer à une "politique entrepreneuriale du logement public", créer une société immobilière capable d'acquérir des logements et de les remettre sur le marché à des niveaux de prix raisonnables.

Pour mettre en œuvre son projet, l'équipe Cacciari entend également s'attaquer à l'organisation administrative municipale et rompre avec "des décennies de clientélisme et de corporatisme syndical", incompatibles avec une démarche de type "problèmes-objectifs"<sup>85</sup>. Les cadres de l'administration doivent être recrutés sur la base de contrats à durée déterminée, responsabilisés sur la réalisation d'objectifs précis. Le projet politique de launte doit être décliné en objectifs précis dans un programme de mandat afin de permettre à l'administration de se mobiliser autour de ces objectifs. La gestion de certains services doit être déléguée à des entreprises privées, les coopérations inter-administratives doivent être développées, etc<sup>86</sup>.

Enfin, le manifeste de M. Cacciari comporte une critique virulente du système de la sauvegarde mis en place par les lois spéciales. Le *Consorzio Venezia Nuova* y est stigmatisé comme un organe technocratique ayant privé les acteurs locaux de toute capacité à construire un projet global. Le futur maire relève la grande fragmentation du dispositif d'intervention sur la lagune et l'absence de collaboration inter-institutionnelle : la défense des *acque alte*, la dépollution et la restauration des morphologies lagunaires relèvent d'entités différentes sans que des efforts de coordination les unissent. Cette fragmentation a nourri une opposition stérile, selon Cacciari, entre partisans de grands travaux de fermeture des bouches de la lagune et partisans de solutions consistant à reconstituer les morphologies lagunaires ou à renforcer les *murazzi*. Bref, la catastrophe de 1966 a engendré une multiplication de pouvoirs institutionnels dans la lagune, peu articulés entre eux et qui ont progressivement dépouillé la ville de sa capacité historique à négocier de manière globale son rapport avec la lagune.

---

<sup>84</sup> . *Art. cit.*, p. 51.

<sup>85</sup> . *Art. cit.*, p. 52.

<sup>86</sup> . "L'administration communale, en somme, devrait se présenter comme une sorte de holding, coordonnant les services, les appels d'offre aux entreprises privées, aux consortiums ou aux coopératives, intervenant directement dans la gestion de peu de services, mais essentiels,; se dotant de structures technico-opérationnelles en mesure de 'projeter' (*progettare*) vraiment les grands problèmes et de contrôler sérieusement l'exécution des ouvrages nécessaires, et dont l'organisation interne du travail, pour tout cela, soit toute orientée à inciter le professionnalisme, la responsabilité, la mobilité et la capacité opérationnelle", *art. cit.*, p. 52.

"*L'idea di Venezia*" correspond assez précisément à l'idéal-type du méta-projet. M. Cacciari et son équipe fixent une série de lignes stratégiques dont la déclinaison opérationnelle doit être effectuée par une pluralité d'initiatives issues de classes dirigeantes capables, par ailleurs, d'alimenter, d'amender ce méta-projet<sup>87</sup>. "*L'idea di Venezia*" est un cadre normatif ouvert destiné à stimuler plutôt qu'à réglementer les initiatives d'acteurs et de groupes divers. Ce méta-projet est aussi destiné à amorcer la (re)constitution d'un espace public local. C'est un cadre argumentatif ayant pour vocation d'activer des controverses, de faire émerger des enjeux. Il pose des lignes programmatiques assez nettes pour amener les acteurs urbains à se positionner, mais également assez floues pour laisser des marges de négociation. Il est censé déboucher sur des dispositifs d'interactions entre acteurs urbains permettant eux-mêmes de faire prospérer des conflits et de faire émerger des intérêts communs et quelques visions partagées. "*L'idea di Venezia*" a explicitement pour vocation à activer un processus d'institutionnalisation d'un espace politique urbain, espace par rapport auquel les acteurs construisent des stratégies, anticipent celles des autres, espace sécrétant son propre agenda mais aussi des normes, des règles, des identités et des modes de régulation cadrant le comportement des acteurs, espace, enfin, au sein duquel se construit une capacité d'action collective. On verra, au travers de l'exemple de Porto Marghera, qu'un agenda vénitien spécifique s'est constitué, que des réseaux d'interactions entre acteurs territoriaux se sont construits et densifiés et qu'une capacité de l'espace politique urbain à cadrer et réguler les conflits a vu le jour. Le processus de construction du méta-projet a aussi été l'occasion d'accumuler des ressources notamment cognitives et organisationnelles. Il a permis notamment au réseau Gramsci-COSES de constituer une expertise sur des enjeux territoriaux, notamment Porto Marghera. Il a en outre stabilisé un réseau de liens étroits entre ces membres qui sera largement valorisée durant les deux mandats de M. Cacciari. On voit ici très nettement comment les démarches de projet articulent un processus de construction des choix, un processus d'institutionnalisation d'un espace politique et de systèmes d'acteurs et un processus de construction et de mobilisation de ressources.

---

<sup>87</sup> . "Notre 'idée' de Venise n'a rien d'irréaliste –sinon le fait que les objectifs les plus réalistes (qui sont toujours les plus difficiles à poursuivre) peuvent être atteints seulement grâce à des structures politiques, administratives et techniques adéquates. Le débat politico-culturel que nous voulons susciter vise avant tout à la promotion de telles structures –d'une classe dirigeante digne de ce nom et de cette fonction. Ceci, si l'on veut, est la seule 'utopie' de notre projet. 'Utopie' nécessaire", in Cacciari M., *art. cit.*, p. 56.

## **2. Un projet pour gouverner les transformations de Porto Marghera**

A partir de 1993, les juntas Cacciari vont tenter de mettre en œuvre à Porto Marghera la même démarche de projet consistant à mener de front un travail de construction des choix, de construction de systèmes d'acteurs et d'actualisation des ressources. La Commune entend faire sortir Porto Marghera de son extra-territorialité et y impulser un processus de transformation en construisant un système d'acteurs, un dispositif territorialisé de régulation des conflits et de construction collective de stratégies de reconversion.

### **2.1 Un projet pour construire les compromis**

La première inspiration de l'équipe Cacciari autour de Marghera consiste à ne pas dramatiser la situation, à ne stigmatiser aucun acteur, groupe ou intérêt afin d'éviter les stratégies d'*exit* qui priverait alors la ville des ressources pour activer un processus de transformation. La construction du projet va donc prendre la forme d'une stabilisation d'un compromis entre une pluralité d'acteurs et de groupes qui jusque-là s'opposaient durement.

#### 2.1.1 Une dispositif incrémental de planification

Le premier objectif de la commune est de constituer un système d'acteurs autour du "problème Porto Marghera" et de constituer une capacité du gouvernement municipal à réguler les conflits apparaissant au sein de ce système d'acteurs, à y faire émerger des stratégies partagées et à y mobiliser des ressources pour mettre en œuvre ces stratégies. Il faut dire que les années qui précèdent l'arrivée de la junta Cacciari sont marquées par une forte radicalisation des conflits autour de Porto Marghera. De la même manière que le débat sur la sauvegarde du centre historique tend à se réduire à l'alternative "pour ou contre le MOSE", le débat sur Porto Marghera se réduit à l'alternative "pour ou contre la zone industrielle". Il s'agit donc pour la junta de désamorcer le processus de dramatisation du problème Marghera qui depuis quelques années amènent les différents protagonistes soit à réclamer la fermeture définitive du *Petrochimico*, c'est le cas des écologistes, soit à exiger le maintien coûte que coûte des emplois de la chimie, c'est le cas du syndicat des travailleurs de la chimie (FULC). Cette dramatisation est accentuée par le silence des potentiels décideurs : le Ministère de l'environnement compétent en matière de normes d'émission et le groupe ENI, propriétaire de l'essentiel des installations pétrochimiques. A travers la prise en charge de la compétence planificatrice, la commune de Venise interpelle ces deux acteurs déterritorialisés et les enjoint à clarifier leurs intentions quant à Porto Marghera. Il s'agit pour elle d'éviter les stratégies d'*exit* qui amènent certains acteurs bénéficiaires du *statu quo* à ne pas exprimer leurs

intentions et stratégies quant à Porto Marghera. En dehors de sa compétence en matière de planification, la commune dispose de ressources limitées pour agir sur Porto Marghera. Il devient par conséquent essentiel pour elle de faire prospérer la controverse sur Porto Marghera, d'activer des processus de transformation en amenant chacune des parties prenantes à clarifier ses positions et intérêts afin par la suite de susciter la construction d'un compromis liant la pluralité des acteurs concernés.

Le projet porté par la commune comporte ainsi des objectifs substantiels assez précis pour susciter un positionnement des acteurs économiques et sociaux, mais assez vagues pour laisser une marge pour la construction de compromis. Le processus d'élaboration de la *Variante* au PRG pour Porto Marghera est donc volontairement conçue comme processus ouvert, incrémental et partiellement déterminé de construction, de négociation, et d'amendement de choix collectifs, à partir de quelques principes d'action de départ proposés par la ville (cf. figures V8, V9 et V10). Le premier de ces principes consiste à organiser la relance économique du site tout en assurant sa dépollution. Ce choix doit permettre d'associer le privé à l'effort financier de bonification et d'éviter à la commune de supporter la charge financière de la dépollution.

*"Nous nous sommes trouvés face au premier grand choix qui revenait à décider quoi faire de Porto Marghera. Il y avait et il y a toujours une tendance qui voulait renaturaliser la lagune et éliminer Marghera. C'est ce qu'ils ont fait à Bagnoli<sup>88</sup> où ils ont construit des hôtels, un parc, etc. Nous avons fait au contraire le choix de la réindustrialisation. Ce choix peut être critiqué mais nous avons fait le choix d'une réindustrialisation que nous voulons éco-compatible. Parce qu'à travers une réutilisation économique, nous pensons, et c'est ce qui se passe effectivement, qu'un grand processus de bonification et requalification de ces terrains peut être engagé. Autrement, il aurait fallu réunir des sommes énormes pour effectuer cette bonification. De cette manière, la réutilisation des terrains implique la bonification et la réutilisation est contrôlée par le plan, qui exige des activités éco-compatibles. Cela permet de rattraper 80 ans de désastres écologiques"<sup>89</sup>.*

Ce choix correspond à la volonté implicite de la commune de se préserver des risques de voir les entreprises de Porto Marghera, et notamment les industries chimiques, échapper à leurs responsabilités en matière de dépollution des terrains. Le recouplement des entretiens fait apparaître que, pour la plupart des responsables de la ville, la chimie à Porto Marghera est condamnée à plus ou moins brève échéance. La stratégie de la junte vise donc à accompagner son démantèlement tout en garantissant la dépollution des sites et en gérant les effets sociaux de ce démantèlement. Des décisions brutales de fermeture du *Petrolchimico* pourraient

---

<sup>88</sup> . Zone industrielle de Naples construite dans le cadre des politiques d'industrialisation du Mezzogiorno.

amener les entreprises du pôle à se dédouaner de leurs responsabilités en matière de dépollution. Il s'agit donc de ne pas dramatiser la situation environnementale et sociale de Porto Marghera afin de stabiliser un système d'acteurs et de construire des compromis permettant de gérer collectivement la déprise de la chimie.

*"La stratégie de la commune est de clarifier la situation en demandant aux grandes entreprises, l'Enichem essentiellement, si elles veulent maintenir le Petrolchimico, et, si elles veulent le maintenir, de leur demander de s'engager à le moderniser. [...] Nous n'avons rien fait pour faire partir la chimie. Parce que gérer la transformation de toute la zone industrielle avec cette formule aurait été un peu compliqué. Je trouvais plus intelligent qu'il y ait quelqu'un qui gagne de l'argent de manière à pouvoir payer les bonifications de son propre site. Parce que si l'Enichem s'en va, qui paye les bonifications ?"<sup>89</sup>.*

*"Ce plan pour Porto Marghera est bien évidemment le fruit d'un compromis entre la nécessité de prendre acte de la fin d'un modèle et le maintien de ce type de production. Perpétuons l'agonie de ce type de production et remplissons le reste d'autres activités au fur et à mesure que les terrains se vident. Il s'agit de sortir de cette situation de la manière la plus douce, d'accompagner les processus, de faire en sorte que ces processus n'adviennent pas de manière traumatique. Là-dessus, nous aussi nous sommes d'accord. Parce que précipiter le saut traumatique signifie que qui a pollué, qui a dévasté le territoire prend ses affaires et s'en va, n'est pas impliqué financièrement dans les processus de dépollution et de bonification. Il s'en va et laisse au pouvoirs publics les licenciés, les chômeurs, etc. et ne paie pas ce qu'il doit payer. Alors qu'il me semble que dans le pôle chimique de Porto Marghera il existe des compétences professionnelles, des ressources matérielles qui peuvent être très bien reconverties dans les bonifications et la dépollution. [...] Dramatiser la question signifierait donner un caractère exceptionnel, extraordinaire à la question. Faire intervenir le gouvernement central en termes de gestion assistancielle de l'affaire et permettre à l'entreprise de laisser la scène et de transférer ce type de production ailleurs et de se soustraire à ses responsabilités"<sup>91</sup>.*

Le deuxième objectif consiste à maintenir l'emploi industriel, afin de contrer la monoculture touristique, tout en diversifiant la base économique de Porto Marghera en y attirant des activités plus denses en emplois et à plus forte valeur ajoutée que les industries lourdes. La proximité des districts vénètes apparaît comme une ressource pour le redéveloppement de Porto Marghera mais il ne s'agit pas tant pour les promoteurs du projet d'importer tel quel le modèle vénète des districts<sup>92</sup> mais de faire de Marghera un pôle de services pour les districts du Nord-Est, d'y acclimater la capacité entrepreneuriale

---

<sup>89</sup> . Entretien avec R. D'Agostino, assesseur à l'urbanisme des juntas Cacciari.

<sup>90</sup> . Entretien avec Gabriele Zanetto, directeur du Parc Scientifique et Technologique.

<sup>91</sup> . Entretien avec Beppe Caccia, conseiller municipal de Venise, groupe des Verdi, 17 juin 1999.

<sup>92</sup> . "Le modèle districale du Veneto ne pourrait jamais croître dans notre zone industrielle parce qu'il a besoin d'éléments qui n'existent pas ici. Le district est né comme industrialisation d'une structure sociale, culturelle, démographique rurale qui n'a jamais existé ici. Il n'y a pas le tissu nécessaire", entretien avec Gabriele Zanetto, économiste, directeur du Parc Scientifique et Technologique, ancien membre du COSES, assesseur aux activités productives et à l'environnement dans la première junta Cacciari, le 28 juillet 1999.

(*imprenditorialità*) qui fait le succès des districts et, enfin, d'intégrer la province de Venise à son hinterland régional en jouant sur ses avantages comparatifs : le port et les technologies.

*"Le port est une des rares choses que nous avons en propre. Nous avons donc essayé de l'exploiter à fond. Non pas pour des grands trafics. Mais pour déplacer les trafics vers les secteurs les plus créateurs de valeur : le port commercial, la multimodalité et la logistique. Faire du port un grand port de distribution qui offre des services. Les grands navires minéraliers peuvent aller à Trieste ou ailleurs, cela ne nous intéresse pas. Ainsi, le port construit de la complexité sociale et économique. Tel est l'objectif"<sup>93</sup>.*

*"Avec le Parc Scientifique et Technologique, on constitue un centre de ressources vers lesquels, les PMI peuvent s'adresser pour se donner plus d'éléments technologiques internes, une structuration technologique qui se substitue un peu aux capacités 'humaines' qui ont tendance à disparaître. On espère que Venise s'intègre de cette manière au tissu économique de la Vénétie"<sup>94</sup>.*

Ces objectifs du projet pour Porto Marghera n'apparaissent pas tous explicitement dans les documents officiels, et notamment dans la *Variante*, ils sont davantage apparus de manière incrémentale tout au long des interactions entre parties prenantes qu'a suscité la reprise en main par la Commune de la compétence en matière de planification, de la définition des déclinaisons opérationnelles du méta-projet, au fur et à mesure également de la structuration des intérêts et des alliances entre intérêts suscitées par l'invitation au projet faite par la Commune. Le processus de planification a permis ainsi à certains intérêts constitués de transformer leurs préférences : il en est ainsi de la formation d'une alliance d'intérêt au cours du processus entre le port et les milieux environnementalistes.

*"Même la réalité portuaire qui est maintenant de fait privatisée est un grand secteur, très important, dynamique de la ville. Je ne vois pas ce pouvoir local en opposition par rapport à la réalité des coopératives, des associations, du monde dans lequel je suis plus ancrée. Le port est une réalité économique qui peut virtuellement ne pas être en contradiction par rapport aux intérêts de la ville, mais virtuellement en accord, en situation de coopération. Et cela dépend de la gestion intelligente de qui gouverne l'institution. Les milieux du pouvoir économique et politique ne sont pas forcément les ennemis par rapport à une réalité de base, populaire, plus ou moins mythifiée. Même à travers le conflit, les différents éléments peuvent aller dans une même direction. Par exemple, je fais partie d'une force politique environnementaliste, je vois dans les intérêts du port des alliances fortes dans le débat contre le MOSE. La vitalité du port est en contradiction avec la fermeture des bouches du port, car cela voudrait dire un port où on ne sait pas avec certitude si les bateaux peuvent accéder ou pas. [...] Donc, des intérêts paradoxalement lointains, ceux des Verts, des environnementalistes, et ceux du port s'accordent. Alors qu'avant il fallait creuser de manière inconsidérée les canaux pour faire entrer les pétroliers, aujourd'hui, le trafic pétrolier a diminué*

---

<sup>93</sup> . Entretien avec G. Zanetto, directeur du Parc Scientifique et Technologique.

<sup>94</sup> . Entretien avec Giorgio Mattiello, directeur du marketing et des relations extérieures, Parc Scientifique et Technologique de Venise, le 23 juin 1999.

*par rapport au trafic commercial qui a besoin de bateaux plus petits. Cette évolution s'accorde mieux aux intérêts environnementalistes. Le fait qu'il faille draguer les canaux jusqu'à 12 mètres fait que la strate la plus polluée qui est entre 7 et 10-12 mètres est retirée et ainsi la lagune est bonifiée. Il ne faut pas voir la réalité comme statique et voir les alliances possibles et les parcours de possible coopération avec des forces que l'on pensait opposées. Il faut voir la ville de manière différente*<sup>95</sup>.

Ce témoignage fait très nettement apparaître que les intérêts, les connaissances, les identités, les préférences des acteurs ne sont pas des entités isolables et intangibles injectés dans le processus de projet. Ce processus de projet peut avoir pour effet de modifier chacun de ces intrants. Ce n'est pas un jeu à somme nulle, des intérêts et des préférences s'y modifient, des ressources -cognitives, politiques- y sont construites, des alliances et des compromis peuvent s'y établir. En amorçant un processus de planification sur Porto Marghera, le gouvernement municipal vénitien a permis que s'enclenchent ces phénomènes peu prévisibles de modification des positions et des intérêts, phénomènes qui ont permis à leur tour qu'un compromis soit échafaudé.

#### 2.1.2 Un compromis entre les intérêts en présence

Plutôt que d'imposer un projet substantiel, la stratégie de l'équipe Cacciari vise à constituer un réseau d'acteurs en amenant des intérêts divergents à se reconnaître mutuellement et à reconnaître la ville comme échelle légitime de construction d'un compromis. Parmi les intérêts en présence, on compte d'abord les intérêts économiques. Après la fermeture de la filière aluminium, le groupe *Enichem* demeure -avec les chantiers navals *Fincantieri* et la société nationale de production d'électricité ENEL- l'acteur économique principal. Les stratégies d'*Enichem* sont peu lisibles. Dans les années 1992-93, au point fort de la crise des industries des Participations d'Etat en Italie, l'entreprise négocie avec les syndicats un plan social qui prévoit des licenciements et des mutations de salariés mais ne dessine aucune orientation claire quant au maintien des activités du groupe à Marghera. L'inquiétude grandit parmi les syndicats qui soupçonnent la direction de l'entreprise de vouloir abandonner Marghera sous la pression des écologistes et avec la complicité de l'Etat. Depuis lors, l'incertitude quant aux intentions d'*Enichem* n'a jamais été véritablement levée. Beaucoup soupçonnent l'entreprise d'avoir abandonné depuis longtemps tout projet de modernisation des ses installations à Marghera mais d'y demeurer "physiquement" pour masquer l'ampleur des

---

<sup>95</sup> . Entretien avec L. Zanella, présidente du conseil municipal sous le deuxième mandat Cacciari, membre des Verdi et leader du monde associatif local, le 28 juin 2000.



dommages écologiques infligés au territoire<sup>96</sup>. En effet, la décennie 1990 voit se succéder une série de scandales consécutifs à la découverte de décharges illégales, de systèmes de rachat de matières dangereuses dans lesquels *Enichem* est impliquée. L'attitude d'*Enichem* est assez représentative des stratégies *d'exit* que privilégient les grandes entreprises de Porto Marghera. L'entreprise a son siège à Rome, elle n'est pas vraiment représentée par l'Association des Industriels de Venise<sup>97</sup>. On a bien affaire à des intérêts économiques "fuyants" dont l'implication dans des coalitions de projet est chose difficile.

Les syndicats de Porto Marghera, et notamment la Fédération Unitaire des Travailleurs de la Chimie (FULC) ont été parmi les premiers à réclamer une mobilisation autour du problème Porto Marghera. Face aux croisades successives contre le *Petrochimico* des écologistes et de certains syndicalistes dissidents convertis à l'écologie et exclus du syndicat comme G. Bortolozzo puis A. Sabiucciu, face aux enquêtes du juge Casson sur les "morts du *Petrochimico*" à partir de 1996, les syndicats vont clairement entrer dans une alliance objective avec les directions des entreprises chimiques. Cette alliance se concrétise notamment à travers une campagne d'information commune aux syndicats et à l'*Enichem* sur le thème de la compatibilité de la chimie avec la ville, à travers les rencontres organisées au niveau national en 1996 et 1997 entre syndicats et industriels qui débouchent sur un accord sur des investissements futurs et préfigure l'Accord sur la chimie. Les entreprises et les syndicats stabilisent peu à peu une position commune sur la zone, prévoient des investissements de modernisation et réclament des certitudes quant aux normes environnementales<sup>98</sup>. En 1997, les grèves, les protestations des syndicats contre les enquêtes du juge Casson et les appels à une intervention de l'Etat et de la commune se multiplient<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> . "Investir aujourd'hui dans un complexe pétrochimique en Europe est idiot. L'unique intérêt de conserver ces activités est l'assainissement des sols. La loi italienne est très mal faite, à cause d'ailleurs d'un ministre écologiste. Si vous avez une usine, on contrôle les émissions dans l'air, dans l'eau, les déchets. Mais on ne contrôle pas si le site où vous travaillez est pollué. Mais quand vous êtes partis, tout le monde va voir et il y a une prescription d'assainissement. Alors il vaut mieux pour vous, si vous avez pollué, de rester ouvert comme cela personne ne vient voir. Cela incite à rester", entretien avec G. Zanetto, directeur du Parc Scientifique et Technologique.

<sup>97</sup> . Cette dernière représente le tissu industriel hétéroclite des PME de la province. Elle regroupe à la fois les activités industriels traditionnels du centre historique et les PME sous-traitantes des grandes entreprises de Porto Marghera. Fortement structuré par des "réalités étrangères à son milieu industriel", le monde des PME à Venise "se caractérise principalement par l'absence de cohésion", in CUOA, "La nuova imprenditorialità a Venezia", rapporto all'Unioncamere della Regione Veneto, non daté, non paginé.

<sup>98</sup> . Mariotto A., L'accordo sulla chimica a Porto Marghera in una prospettiva di *policy analysis*, ronéo, septembre 2000. Cette alliance objective est attestée par le témoignage d'un représentant des intérêts industriels, Gianluca Palma, directeur de l'Ente Zona Industriale di Porto Marghera, société mixte constituée par les industriels de Marghera et chargée de l'entretien des infrastructures de la zone : "Les rapports entre entreprises et syndicats ne sont plus aussi conflictuels, ils sont plus collaboratifs. Les deux parties visent à maintenir la production. Parce que désormais les dangers sont assez importants", entretien, le 19 juillet 1999.

<sup>99</sup> . "Stop alle autocisterne. Da oggi all'alba il blocco dei depositi", *La Nuova Venezia*, 5 avril 1997.

Cette sensibilité syndicale est représentée au sein de la majorité Cacciari et notamment de sa composante DS par des éléments proches des syndicats : Roberto D'Agostino, assesseur DS à l'urbanisme et Giuseppe Scaboro, chef du groupe DS au conseil municipal fournissent les deux principaux exemples.

Les milieux environnementalistes constituent le troisième pôle à intégrer dans une logique de compromis. Le monde environnementaliste s'est très précocement structuré à Venise. Au lendemain du pic d'agitation ouvrière à Porto Marghera du tournant des années 1970, alors que les syndicats "institutionnels" se replient sur la défense de l'emploi industriel, une partie des groupes extraparlimentaires tentent de développer un "environnementalisme ouvrier" au sein, notamment, des conseils d'usine<sup>100</sup>. "Le drame de la question environnementale et de la nocivité dans les usines [...] n'a été soulevé au départ ni par les politiques, ni par les magistrats et ni par les syndicats sous leur forme la plus institutionnelle, mais par les conseils de fabrique plus courageux, par les ouvriers les plus combattifs, aux côtés de médecins, de professionnels et d'universitaires"<sup>101</sup>. Le monde environnementaliste fédère peu à peu les mouvements culturels de jeunes opposés à Porto Marghera, les ouvriers écologistes en rupture de ban syndical, les mouvements de gauche autonomes –qui seront à l'origine de l'expérience des Centres sociaux<sup>102</sup>. Un monde associatif dense se structure autour de "*Medicina Democratica*", "*Smog ed Intorni*", "*Urbanistica Democratica*", et les premières antennes locales des grandes associations nationales comme WWF ou "*Italia Nostra*". L'écologie politique italienne se structure à Venise avec une la liste des "*Ambientalisti Alternativi*" aux élections municipales de 1980. Les premières listes labellisées "*Verdi*" sont présentées aux élections municipales de 1984 à Venise et Trente. Si les résultats électoraux des écologistes restent modestes, avec quelques pointes dans la circonscription de Marghera, en revanche, ils sont très impliqués dans le milieu associatif et ont pu gagner, à la faveur de la constitution des coalitions avec le centre-gauche au niveau communal et provincial, certaines positions institutionnelles. Les Verts sont une partie essentielle de la coalition Cacciari à la mairie de Venise, opérant le lien entre le maire et le mouvement associatif

---

<sup>100</sup> . Bettin, G. (a cura di), *Petrolkimiko : le voci e le storie di un crimine di pace*, Milano, Baldini & Castoldi, 1998.

<sup>101</sup> . Cacciari, M. "Un dramma complesso e cruciale", cité in Bettin G., *Petrolkimiko*, op. cit., p. 191.

<sup>102</sup> . Les centres sociaux occupés et autogérés sont une particularité italienne. Il s'agit d'espaces investis par des "alternatifs", des associations socio-culturelles qui au départ avaient pour vocation l'accueil des jeunes et de leurs pratiques culturelles. Certains de ces centres, notamment dans le Nord-Est, se sont peu à peu structurés jusqu'à produire, comme dans le cas de Venise, des prestations sociales autofinancées auprès de publics marginalisés (prostituées, toxicomanes), tout en conservant leur vocation culturelle. Luca Casarini et Beppe Caccia sont les deux figures des centres sociaux vénitiens. Ils se sont illustrés également lors d'une incursion dans la base

environnementaliste et autonomiste<sup>103</sup>. Avec un assesseur Vert aux politiques environnementales, Ezio Da Vila, la Province a pu conquérir une certaine autorité en matière de contrôle des pollutions et d'interventions de bonification.

La coalition Cacciari, en réunissant les partisans et les adversaires du maintien de la chimie à Marghera a pu être le lieu d'un épanouissement des controverses autour de Porto Marghera. Sur la base de ces controverses, un processus de construction d'un compromis s'est mis en branle qui a permis d'enrichir et de territorialiser le débat, de modifier certaines positions radicales. La construction d'un compromis débouchant sur un projet a permis de structurer un système d'acteurs autour du gouvernement urbain sur l'enjeu Marghera et de territorialiser les régulations. Dans un contexte fortement conflictuel, où des intérêts s'affrontent en dramatisant les enjeux, où d'autres jouent la carte de l'*exit*, le gouvernement urbain table sur la stabilisation d'un système d'acteurs et sur la gestion négociée et inscrite dans le moyen terme du problème Marghera. La stratégie de la junte Cacciari est volontairement floue, incrémentale et faiblement déterminée. Il s'agit de lier les acteurs entre eux en les faisant participer à la construction collective d'un projet. La construction d'un compromis évolutif et le maintien d'un système d'acteurs autour de ce compromis permettent aussi d'éviter la dilapidation de ressources que pourraient engendrer des décisions radicales : l'injonction à la fermeture du *Petrolchimico* pourrait priver la commune des emplois industriels et des compétences et ressources financières des entreprises pour la dépollution des sites ; elle susciterait également la déperdition de ressources de consensus et organisationnelles que procure le maintien de la coalition. Faire vivre un compromis apparaît, au contraire, aux membres de l'équipe Cacciari comme un moyen de préserver des ressources financières (celles des entreprises de la zone), d'accumuler des ressources cognitives (la recherche de compromis peut faire émerger de nouveaux enjeux, de nouvelles représentations des problèmes), politiques (le consensus) et organisationnelles (la gestion du compromis peut développer les rapports entre les intérêts antagonistes). Les figures fortes de l'équipe Cacciari, issues des DS comme des Verts, partagent cette idée que les mécanismes de gouvernement par l'imposition risquent de déboucher sur la déperdition de ressources et, à terme, sur le *statu quo*. A l'inverse, le partage d'un projet, même fruit d'un compromis, permet d'accumuler des ressources qui préservent les chances d'évolutions ultérieures.

---

américaine d'Aviano lors de l'intervention militaire au Kosovo et, plus récemment, lors des mouvements contre la mondialisation libérale à Nice et à Gènes.

<sup>103</sup> . Deux membres des Verts, Gianfranco Bettin et Luana Zanella furent respectivement "*prosindaco*" pour la Terre-ferme sous les deux mandats de Cacciari, et présidente du conseil municipal lors du deuxième mandat.

*"Dans une situation avec un tel potentiel de conflictualité, dominée par la présence de micro intérêts en compétition entre eux et constamment menacés par la nécessité d'imposer un intérêt de caractère général, on cherche le partage maximum. Le partage jusque-là n'avait jamais été cherché. On cherchait toujours à imposer un choix"<sup>104</sup>.*

## **2.2 Les outils et acteurs de la transformation**

Les outils retenus pour engager une transformation de Porto Marghera correspondent à cette stratégie de gestion du compromis.

### **2.2.1 Une utilisation innovante du plan d'urbanisme**

Pour traiter le cas de Porto Marghera, les juntas Cacciari ont voulu inaugurer une pratique nouvelle du plan d'urbanisme. Celui ne doit plus être uniquement instrument de conservation, disposant des règles vouées à contraindre l'intervention des opérateurs. Il doit porter un projet, être au service d'une idée de ville et la décliner positivement en prévoyant ou suscitant des actions de transformation concrètes. Il doit être un outil permettant de gouverner des dynamiques de transformation<sup>105</sup> et non pas de les stériliser au travers d'un arsenal réglementaire hypertrophié. Selon M. Cacciari, les instruments d'urbanisme "doivent guider la croissance de la ville, et ne pas en décréter l'embaumement ; ils doivent prévoir les opportunités pour le développement de la ville. Ils ne doivent pas, par conséquent, considérer l'opportunité comme une menace, un risque à condamner et à éviter, mais, au contraire, comme un défi, une occasion d'innover"<sup>106</sup>. Jusque là, la planification urbaine à Venise était marquée par sa grande précision en matière de contraintes réglementaires et faisait du plan un outil exclusivement défensif. La profusion des plans et leur degré élevé de précision allongeaient leur temps d'élaboration et les rendait obsolètes dès leur approbation. De surcroît, ils n'étaient souvent accompagnés d'aucune politique concrète.

Pour l'équipe Cacciari, le plan doit être à la fois porteur d'un projet "positif" et prévoir des modalités opérationnelles de mise en œuvre de ce projet. C'est un cadre normatif ouvert. Il permet de dessiner des stratégies globales inspirées de l'examen des problèmes et ressources de la ville, de l'évolution de son environnement ; parallèlement ces stratégies doivent être

---

<sup>104</sup> . Entretien avec M. Folin, conseiller municipal DS de Venise, recteur de l'IUAV, le 28 juillet 1999.

<sup>105</sup> . Il s'agit d'inaugurer, selon R. D'Agostino, assesseur à l'urbanisme, "une nouvelle manière de faire de l'urbanisme consistant davantage en un gouvernement des transformations désirées et promues qu'en un contrôle des pressions spontanées à la transformation", in "L'attuazione del piano tra conservazione e trasformazione", in Dina, A., Ortelli, P., *Mille alloggi per Venezia. I programmi di recupero urbano e la costruzione della nuova città*, Venise, Comune di Venezia – Assessorato all'urbanistica, Arsenale Editrice, 1997, p. 4.

<sup>106</sup> . "Quale idea per Venezia", in Benevolo L., *Venezia. Il nuovo piano urbanistico*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. V.

constamment soumises à un examen des ressources disponibles permettant sa mise en œuvre, en termes de ressources matérielles, mais aussi de systèmes d'acteurs et de conjonctures économiques. Par ailleurs, pour être mises en œuvre, les stratégies globales indiquées par le plan doivent être déclinées non plus uniquement en contraintes réglementaires mais à travers une série de politiques sectorielles intégrées. Selon l'assesseur à l'urbanisme Roberto D'Agostino, la politique urbaine, si elle veut être active et déployer les stratégies définies par le pouvoir politique, doit "définir des temps, des instruments, des procédures et des ressources afin que les objectifs fixés soient poursuivis"<sup>107</sup>.

On retrouve clairement ici l'articulation entre les deux niveaux du processus de planification que sont, d'une part, le méta-projet et, d'autre part, les projets concrets de transformation. Le premier niveau est composé par *Piano Regolatore Generale* et le projet préliminaire au PRG, conçu par la junte comme véritable "*charte constitutionnelle du territoire vénitien*" fixant un "*système organique de choix*"<sup>108</sup>. Le deuxième niveau de planification est celui des projets spécifiques concernant différents fragments stratégiques de la ville désignés comme lieux de transformation (Porto Marghera, Arsenale, Giudecca, San Basilio, etc.) et pris en charge par des *Varianti* au PRG, documents réglementaires intégrés au PRG mais contenant des mesures particulières pour des sous-secteurs de la ville. Sont intégrés également à ce second niveau tous les projets ponctuels d'équipements et d'infrastructures. "La spécificité de ces projets réside dans le fait d'être accompagnés du repérage des ressources publiques et privées nécessaires pour les activer et d'être pensés dans le cadre de systèmes territoriaux ou de secteurs homogènes, de manière à obtenir des résultats concrets et durables"<sup>109</sup>.

Il est intéressant de noter que ces différents niveaux de planification n'ont pas été pris en charge selon une logique temporelle linéaire, "en cascade", qui aurait vu le projet préliminaire précéder le PRG, lui-même précédant les *Varianti*, élaborées, elles, avant les projets opérationnels. La rédaction du PRG était déjà commencée pour certaines parties du territoire communal quand l'élaboration du Projet préliminaire a été lancée –les services de l'assessorat à l'urbanisme anticipant ses principes fondamentaux déjà esquissés dans le

---

<sup>107</sup> . Et de continuer ainsi : "A une politique urbaine entendue comme 'résistance' (et donc, par essence, continuellement dépassée) et à des plans urbanistiques conçus comme instruments auto-référentiels censés dominer les transformations en vertu de la lumière qui en émane, on entend opposer le gouvernement public des transformations urbaines à travers des politiques positives et des décisions ayant un contenu opérationnel", "La politica urbanistica per Venezia e il nuovo Piano Regolatore", in Benevolo, L., *op. cit.*, p. IX.

<sup>108</sup> . *Ibid.*, p. X.

<sup>109</sup> . *Ibid.*, p. X.

programme de mandat de la première junta Cacciari<sup>110</sup>. Cette manière de procéder a permis de contourner deux écueils classiques du système d'emboîtement hiérarchique de documents que prévoit l'urbanisme de plan italien. Tout d'abord, elle a permis d'éviter le piège de l'absence de vision globale, de projet explicite, préalable à l'élaboration du PRG. L'élaboration conjointe d'un nouveau PRG et d'un projet préliminaire stratégique a permis de rompre avec la pratique des révisions partielles du vieux PRG de 1962 qui avait privé la ville d'une redéfinition globale de son projet urbain alors même que, dès le début des années 1970, le PRG était considéré comme dépassé. En second lieu, elle a permis d'éviter la déconnexion entre planification et urbanisme opérationnel. Autrement dit, elle a permis de nourrir le travail de planification globale d'un premier examen des ressources disponibles et des contraintes spécifiques à chaque projet de transformation<sup>111</sup>. Selon Mariolina Toniolo, urbaniste de la ville, *"la 'progettazione' simultanée à différentes échelles permet, à travers l'exploration des contraintes qui se manifestent dans certains secteurs plutôt que dans d'autres, de tester la faisabilité du dessin à l'échelle plus vaste"*<sup>112</sup>. Cette démarche stratégique et incrémentale permet de faire dialoguer le souhaitable (le plan) et le faisable (les conditions, les ressources, les acteurs, le consensus, etc.), de mettre constamment en rapport des choix et les ressources disponibles.

Pour les promoteurs de cette pratique du plan, le caractère incrémental de la production des choix n'est pas synonyme de laisser-faire. Au contraire, l'attention portée au repérage des ressources disponibles, la mobilisation d'une pluralité d'opérateurs sont des garanties de la mise en œuvre effective des choix collectivement construits. L'imposition par la voie réglementaire des choix publics est moins à même d'assurer la mise en œuvre de ces

---

<sup>110</sup> . La présentation du projet préliminaire au PRG par la junta a eu lieu le 20 juin 1996 alors que certaines *Varianti* avaient déjà été approuvées par le conseil municipal : en janvier 1995 pour la *Variante* pour la Terre Ferme, en novembre 1995 pour Porto Marghera.

<sup>111</sup> . *"L'urbanisme italien est un urbanisme très hiérarchique. Il y a le plan régional, le plan provincial, le plan communal, les piani attuativi, les projets. C'est un urbanisme qui génère des écarts très forts entre le moment du plan et le moment de sa réalisation. Des temps énormes etc. Nous, nous avons suivi une procédure alternative qui consiste à imaginer avant tout un dessin général, ce qui peut être défini comme un plan de structure, un projet préliminaire comme nous l'avons appelé, qui définissait le squelette que nous voulions construire, l'ébauche de la mosaïque. Parallèlement, nous avons procédé par morceaux : le plan pour Marghera, le plan du centre historique, le plan de la lagune qui est encore en cours, le plan du Lido, le plan de Mestre. Nous avons procédé par morceaux qui retrouveront leur cohérence dans ce dessin général que nous avons fait au départ. Le dessin général nous a préservés du danger de faire des morceaux non-coordonnés et donc de retomber dans la situation précédente. Si on a l'ambition d'avoir un discours unitaire, il faut avoir une démarche unitaire. Procéder par morceaux nous a permis de procéder en temps presque réel"*, entretien avec Roberto D'Agostino, assesseur à l'urbanisme des deux juntas Cacciari.

<sup>112</sup> . Toniolo, M., "Scheda 8. Comune di Venezia, Il progetto preliminare al nuovo Piano Regolatore Generale", *Urbanistica Quaderni*, n°106, oct. 1996, p. 80.

choix que des dispositifs souples et ouverts de construction et de partage de ces choix<sup>113</sup>. Ce point est explicité par R. D'Agostino : "Il y a trop d'attentes par rapport à ce plan régulateur parce que l'on continue à prendre un simple instrument de gouvernement du territoire comme une chose sacrée, l'ultime étape après laquelle il n'est plus possible de changer. Il n'en est pas ainsi. La *Variante* trace une ligne, elle ne préfigure pas un point d'arrivée"<sup>114</sup>. Le plan est un bien conçu comme un cadre argumentatif permettant d'activer un processus interactif et négocié de construction collective de choix, d'articuler des ressources et de construire un système d'acteurs.

Sur un plan plus substantiel, la *Variante* au PRG pour Porto Marghera comporte trois ordres d'objectifs :

. *Des objectifs urbanistiques* : le nouveau PRG a vocation à traiter le phénomène d'éclatement territorial auquel est soumis la commune de Venise. En effet, un fossé se creuse entre, d'une part, le centre historique pénalisé par l'exode démographique et le départ des activités productives, et d'autre part, la Terre Ferme regroupant 250 000 des 320 000 Vénitiens et fonctionnant de manière de plus en plus indépendante par rapport au centre historique<sup>115</sup>. L'objectif des junte Cacciari est donc de repositionner le centre de la ville "à cheval" sur la lagune autour des deux têtes de pont de la Terre Ferme et du centre historique et de faire de la lagune non plus une frontière mais un lien entre les deux parties de la ville. Le projet préliminaire au PRG propose ainsi à la fois une réorganisation de la mobilité sur eau à partir de trois nouveaux terminaux (Fusina, San Giuliano et Tessera) et la localisation aux deux extrémités du pont translagunaire des fonctions tertiaires avancées et des services rares. Cette évolution exige la reconquête de la rive lagunaire côté Terre Ferme et Porto Marghera est directement concerné par cette orientation qui implique à terme le recul de la "façade" industrielle au profit d'équipements tampons (espaces verts, Parc Scientifique et Technologique, Université de la Terre Ferme, Città della Musica). La *Variante* au PRG pour Porto Marghera participe de cet objectif. Elle a pour vocation d'organiser la réintégration

---

<sup>113</sup> . "Ce qui fait la particularité de l'expérience vénitienne c'est l'adoption consciente des modèles d'action du plan stratégique [...] et la référence à ses versions interactives et incrémentalistes" in Toniolo, M., Zamboni, C., "Pianificazione strategica e nuove amministrazioni comunali: il caso del piano regolatore di Venezia", Séminaire international *La città e le sue scienze*, sept. 1995 ; Bolocan M., Salone C., "Approcci strategici alla prova. La specificità di alcune recenti esperienze italiane", *Urbanistica*, n°106, 1996, pp. 78-92.

<sup>114</sup> . "Una città normale, la sfida di Marghera", *La Nuova Venezia*, 23 juin 1996.

<sup>115</sup> . Témoins de ce progressif éclatement fonctionnel et identitaire, les trois référendums de séparation qui ont eu lieu à Venise au cours des années 1990. Pendant la période fasciste, les territoires de Pellestrina (1923), Murano et Burano (1924), puis Mestre (avec Marghera), Zelarino, Chirignano, Favaro et Malcontenta (1926) furent annexés à la commune de Venise. Deux de ces référendums ont concerné Mestre et se sont soldés par un refus de la séparation des deux communes. En revanche, le troisième a vu la victoire de la proposition de la séparation de Cavallino qui a été suivi de la création d'une nouvelle commune.

fonctionnelle et paysagère du pôle industrialo-portuaire par un réaménagement des transitions entre les zones urbaines de Marghera et Mestre et la zone industrielle.

. *Des objectifs environnementaux* : la *Variante* pour Porto Marghera comporte des incitations aux transformations d'usage des terrains industriels de Porto Marghera et devient du coup un outil de politique environnementale. Un Plan d'assainissement environnemental (*Piano di Risanamento Ambientale*) est donc intégré à la *Variante* afin de fixer les règles de bonification et de réutilisation des terrains de la zone. La philosophie de ce dispositif consiste à ne pas fixer des règles trop drastiques de dépollution qui risqueraient de dissuader toute implantation à Porto Marghera et de laisser à la seule charge des autorités locales les coûts de l'assainissement, mais à articuler le projet d'implantation de l'entreprise à un projet de dépollution du site. La dépollution est un préalable à toute nouvelle implantation. Le propriétaire et/ou utilisateur du terrain devra conduire une évaluation du risque environnemental sur le site et en déduire, en collaboration avec les autorités locales, les objectifs de réhabilitation. Les opérations de dépollution peuvent être partiellement subventionnées (notamment par les fonds de l'Objectif 2 du FEDER).

. *Des objectifs économiques* : les objectifs d'aménagement et de réhabilitation environnementale de Porto Marghera ne peuvent s'opérationnaliser que s'ils sont articulés avec une stratégie de relance économique de la zone industrielle. La réindustrialisation du site doit permettre l'identification d'acteurs économiques susceptibles de joindre leurs ressources à ceux de la commune pour mener à bien la dépollution du site. Il ne s'agit pas pour l'administration municipale d'utiliser son nouveau pouvoir en manière de planification sur la zone pour proscrire réglementairement les activités chimiques et pétrolières. La ville reconnaît avoir peu de poids décisionnel sur le sort des industries lourdes présentes à Marghera<sup>116</sup> –sans compter qu'elles ont encore un poids non négligeable dans l'emploi local. En revanche, la *Variante* au PRG proscrie toute possibilité d'expansion pour ces activités et destine les terrains qui seront progressivement libérés à de nouvelles typologies productives : PMI éco-compatibles, activités de recherche, activités tertiaires, extension du port commercial<sup>117</sup>. La *Variante* n'édicte pas des normes de construction, comme c'est le cas des *Varianti* en zones urbaines, elle vise davantage à fixer des orientations quant aux usages

---

<sup>116</sup> . C'est le cas notamment des industries pétrolières dont le maintien dépend des décisions de l'Etat italien de continuer à autoriser le trafic des pétroliers dans la lagune ou de prévoir des solutions d'acheminement alternatives aux raffineries du Nord de l'Italie. La *Variante* prend acte de ces contraintes et intègre la déprise des activités pétrolières comme hypothèse par rapport à laquelle il faut prévoir des solutions de substitution.

<sup>117</sup> . Dans tous ces domaines d'ailleurs, les options de la *Variante* sont en conformité avec les documents de planification régionaux (PTRC, PALAV) et le Plan Territorial Provincial (PTP).



futurs des terrains, renvoyant le contrôle des gabarits et volumétries aux plans opérationnels (*piani attuativi*) négociés entre les opérateurs et l'assessorat à l'urbanisme. Les critères de cession des terrains communaux et d'acceptation des projets d'implantation industrielle dans la zone sont avant tout des critères économiques (secteur d'activités, rapport emplois / surface occupée, etc.) permettant d'orienter la reconversion des terrains désaffectés ou en voie de libération. Le plan d'urbanisme devient un outil de politique industrielle communale.

### 2.2.2 Les instruments

La particularité du projet pour Porto Marghera, ce qui en fait une expérience innovante dans le paysage des politiques urbaines italienne, c'est qu'il organise un couplage très intime entre les documents d'orientation stratégique (PRG et projet préliminaire) et les outils opérationnels, il associe au plan un arsenal de mesures positives. Le plan ne tire pas sa capacité d'influer sur les réalités territoriales de la qualité de la cogitation qu'il exprime à travers le dessin ou le règlement, mais de sa capacité à "contextualiser" ses stratégies, à mobiliser les ressources et à mettre sur pied les instruments nécessaires à sa mise en œuvre.

*"La Variante au PRG pour Porto Marghera se présente comme un instrument d'urbanisme avec des textes, une cartographie, mais avec des normes techniques qui diffèrent des Variante classiques. C'est un projet urbain qui détone car il prévoit les instruments de sa mise en œuvre. L'effort majeur a été de ne pas se limiter à un dessin urbanistique mais de construire un parcours pour atteindre les résultats souhaités. [...] La grande nouveauté qu'a apporté l'assesseur à l'urbanisme est d'avoir inventé des structures que nous avons appelées 'politiques'. Ce qui veut dire que nous ne nous limitons pas au 'dessin'. Il y a vraiment cet accompagnement à l'identification des sujets, des progettistes aux metteurs en œuvre."*<sup>118</sup>

Ces instruments sont les règles de zoning, les règles et instruments de réhabilitation environnementale et les interventions directes de la commune. A chaque fois ces instruments doivent permettre d'articuler des ressources publiques et privées pour engager les transformations souhaitées.

*Les règles de zoning et les normes techniques* (cf. figure V10)

La Variante n'abandonne pas le champ de la réglementation urbanistique mais, ici, les règlements d'urbanisme n'ont pas vocation à poser des entraves au développement économique mais à le canaliser<sup>119</sup>. Les règlements n'édicte que très peu de normes relatives

---

<sup>118</sup> . Entretien avec Turrigo Pugliese, responsable du secteur "Politiques pour les activités productives" de l'assessorat à l'urbanisme de la Commune de Venise, le 18 mai 1999.

<sup>119</sup> . "Nous avons voulu passer à une phase de contrôle du développement du territoire. Cela a toujours été le problème des plans italiens : beaucoup de règles, beaucoup de dessins à l'aide desquels on essayait de contrôler les pressions à la transformation déterminées par la poussée économique, la poussée démographique, etc. Le

aux typologies physiques des futures constructions<sup>120</sup>, ils fixent davantage des règles de réaffectation des terrains qui se libéreront. Il ne s'agit pas de précipiter le départ des usines par des normes mais d'anticiper les libérations et de favoriser des formes de réutilisation des terrains conformes aux stratégies économiques, urbanistiques et environnementales de la commune. Les normes visent donc à accompagner et à canaliser des transformations dont elles ne fixent pas unilatéralement les rythmes et le résultat final. Elles font avec les rythmes du marché et des intérêts sociaux en présence. On retrouve la double dimension qui consiste pour le pouvoir municipal à indiquer une direction stratégique et, ensuite, à en négocier les modalités et temporalités de mise en œuvre<sup>121</sup>.

*"Tout cela se passe à travers la concertation, des protocoles d'accord. Il doit toujours y avoir un accord entre commune et port, commune et région, commune et province, commune et industriels et l'on procède toujours par l'acquisition du consensus sur l'opération de manière à ne pas aboutir à des obstacles ou des blocages"*<sup>122</sup>.

#### *Les règles et instruments de réhabilitation environnementale*

Un des objectifs de la *Variante* est de garantir la réalisation des objectifs de la commune en terme d'assainissement environnemental tout en évitant que ces dispositions se traduisent par des entraves à l'intervention d'opérateurs privés. Les interventions ne sont pas interdites *a priori* mais soumises à une enquête préalable à toute opération sur l'état de pollution des sols. A partir des résultats de cette enquête, l'opérateur définit avec la commune un plan de bonification. Le *Piano di risanamento ambientale* prévoit en outre la possibilité de recourir à des financements publics, européens notamment, pour la réalisation de ces travaux de bonification afin de ne pas alourdir les coûts déjà élevés de l'intervention à Porto

---

*plan constitue généralement des barrières, des entraves pour contrer ces poussées. Nous, au contraire, nous avons pensé mettre en place une politique de gouvernement du territoire, d'élaborer des instruments qui soient en phase avec les dynamiques réelles de l'économie, de la société, des besoins, mais qui les contrôlent, les canalisent"*, entretien avec Roberto D'Agostino, assesseur à l'urbanisme des juntas Cacciari, le 27 juillet 1999.

<sup>120</sup> . "Dans la définition des normes techniques de mise en œuvre de la *Variante*, on n'a eu que partiellement recours aux normes substantielles propres aux actes de planification communale déjà adoptés, vu leur forte référence aux aires urbaines.[...] Ont été introduites dans les normes opérationnelles des règles formulés en fonction des nécessités très particulières des implantations industrielles, et qui visent à faciliter le plus possible la planification opérationnelle", in "Le scelte della Variante. Aspetti generali e interventi di carattere infrastrutturale", in Pugliese T., "Comune di Venezia. La pianificazione urbanistica come strumento di politica industriale. La Variante al PRG per Porto Marghera", *Urbanistica Quaderni*, n°106, oct. 1996, p. 113. Ce numéro de revue reprend en réalité les documents officiels de Commune de Venise.

<sup>121</sup> . Lors de la présentation de la Variante, R. D'Agostino indique à propos de la perspective de transformation des zones de dépôts pétroliers du nord-est de Porto Marghera que la commune n'a "aucune intention de raser les dépôts de carburants, cette proposition fait partie d'un plan qui a l'ambition de projeter la zone industrielle du futur. Cela signifie que la zone verte naîtra quand les installations productives de la zone seront spontanément désaffectées", in "Prati in raffineria", *La Nuova Venezia*, 21 juillet 1995.

<sup>122</sup> . Entretien avec Turrigo Pugliese, responsable du secteur Politiques pour les activités productives de l'assessorat à l'urbanisme de la Commune de Venise, le 18 mai 1999.

Marghera. Ce dispositif permet l'activation d'un processus "positif" de bonification qui permet d'associer assainissement environnemental et reconversion économique.

*Les interventions directes de la commune* (cf. figure V11)

Afin de soutenir les lignes de changement qu'elle a définies pour Porto Marghera, la commune de Venise s'est promue opérateur direct des transformations de la zone industrielle. Il convient de signaler l'ampleur de cette implication opérationnelle de la ville et la mettre en rapport avec la faiblesse historique des politiques urbaines opérationnelles à Venise comme dans de nombreuses villes italiennes. La rupture avec un urbanisme "minimaliste et obstructionniste [*vincolistico*], privé de projectualité [*progettualità*] sinon celle des décrets et des contrôles"<sup>123</sup> passe, selon l'assesseur à l'urbanisme et le responsable des politiques pour Porto Marghera, par une politique publique positive capable d'impulser le changement à travers des actions ponctuelles. Cette politique d'interventions ponctuelles permet à la commune d'activer les dynamiques de transformation escomptées et d'y intéresser des opérateurs privés.

*"C'est une tentative de dépasser la conception traditionnelle du plan et de lier le dessin à la définition d'une série d'interventions en vue d'atteindre certains résultats. Cette nouvelle manière de concevoir la planification a été introduite il y a 6 ou 7 ans avec l'administration Cacciari. La nécessité de passer d'une situation de stagnation à une situation d'interventions multiples a rendu indispensable de dédier des ressources et d'identifier des projets et des acteurs capables de canaliser des efforts qui seraient sinon restés dispersés".<sup>124</sup>*

Ces différents projets opérationnels ont permis de crédibiliser la stratégie de changement de l'équipe municipale en démontrant une capacité de l'administration municipales à initier des processus de changement ciblés et à associer les acteurs privés potentiellement porteurs de ces dynamiques de transformation.

*La mobilisation des ressources financières*

La commune ne pouvait pas entamer un processus de requalification environnementale et économique d'une telle ampleur sur la seule base de ses moyens financiers propres. L'administration communale a donc développé lors des deux mandats Cacciari une activité inédite de montage financier, chaque projet étant conçu en prenant compte des ressources potentiellement mobilisables. Pour la première fois, les fonds de la loi spéciale ont été utilisés pour acquérir, bonifier et urbaniser les terrains de Porto Marghera. Le classement par la Région de la commune de Venise en zone Objectif 2 a permis au projet de bénéficier, outre

---

<sup>123</sup> . D'Agostino, R., "La politica urbanistica per Venezia e il nuovo Piano Regolatore", *art. cit.*, p. VIII.

<sup>124</sup> . Entretien avec Turrigo Pugliese.

des financements européens, d'autres financements, étatiques notamment, selon le principe de l'additionnalité. Il a aussi contraint les administrations locales à dépenser les fonds dans des temps déterminés. Des projets comme le Parc Scientifique et Technologique ou les travaux de bonifications et d'urbanisation des terrains ont pu ainsi être menés à bien dans des temps record. Les financements de l'Etat destinés aux zones de déclin industriel ont également été sollicités pour la constitution de *PromoMarghera*, agence de promotion de la zone, et pour les travaux de restructuration du port et de dragage des canaux portuaires.

La pratique de planification à Venise s'est renouvelée en accompagnant l'activité de production des choix d'une activité parallèle de repérage et de mobilisation des ressources disponibles.

### **2.3 Le dispositif d'implémentation**

C'est le même souci de mobilisation des ressources, en termes financiers comme en termes d'acteurs, qui a guidé l'action de l'équipe Cacciari dans son effort de structuration d'un réseau d'agences et d'institutions-relais capables de mettre en œuvre sa stratégie pour Porto Marghera.

#### 2.3.1 Les "agences" du projet

Contrairement à Marseille, le choix n'a pas été fait à Venise de créer une structure *ad hoc* lourde chargée de bout en bout de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet pour Porto Marghera. Le gouvernement urbain s'appuie sur une structure légère de gestion mise en place au sein de l'assessorat à l'urbanisme -la direction des politiques d'urbanisme pour les activités productives dirigée par T. Pugliese- et sur certaines agences et institutions partenaires extérieures à l'administration. Ici, aussi, la logique d'action est celle de la mobilisation et de l'articulation des ressources, en termes de projets, de financements mais aussi d'acteurs et de compétences et non pas celle du contrôle de toute la chaîne des transformations urbaines. C'est ainsi que T. Pugliese envisage l'activité de son secteur au sein de l'assessorat à l'urbanisme :

*"La mission de mon service est vraiment celle-là, de réussir à mettre les choses en relation. Par exemple, je mets en réseau la commune, les entreprises qui cherchent un terrain et celles qui en ont à disposition. Cette fonction, si la commune ne l'exerçait pas, serait assumée par le marché. [...] La commune se charge de faire le médiateur à travers ses sociétés. Nous essayons de mettre en*

*réseau, de trouver le point de convergence de différentes attentes, le point où différentes exigences peuvent se mettre à dialoguer*<sup>125</sup>.

Parmi les agences et institutions extérieures à l'administration municipale et mobilisées dans le cadre du projet pour Porto Marghera, on peut distinguer deux types de structures : les agences fonctionnelles qui gèrent les transformations de la zone par une activité continue de mobilisation des ressources matérielles (financements, terrains) et relationnelles (les acteurs) ; les institutions qui se font le relais de la commune parce que porteuses de stratégies territoriales qui convergent avec projet de la ville pour Porto Marghera.

Parmi le premier groupe, on peut situer l'*Immobiliare Veneziana* et *PromoMarghera*.

- *Immobiliare Veneziana* est une société contrôlée intégralement par la Commune de Venise dont la mission est "l'activation de projets d'investissement productifs et infrastructurels sur le territoire de Mestre et de Marghera". Elle agit comme concessionnaire direct de la commune en matière d'acquisition, de vente et d'aménagement de terrains et procède à la sélection des acquéreurs en fonction des critères sociaux, économiques et environnementaux établis dans le cadre du projet pour Porto Marghera. L'IVE assiste également les opérateurs dans l'élaboration des plans d'assainissement et d'aménagement et dans l'établissement de plans de financement. Elle effectue en outre un travail de veille foncière et procède notamment à un lobbying auprès des anciennes entreprises des participations d'Etat et leur ministère pour une libération rapide des terrains.
- *PromoMarghera* est une société par actions à capital mixte<sup>126</sup> en charge de la promotion de la zone industrielle. Elle opère également comme "agence de développement" avec pour mission de sélectionner les projets des entreprises désireuses de s'installer à Porto Marghera et les assiste dans l'élaboration des documents et projets préalables à leur intervention. Cette activité permet de réduire les temps d'instruction de sélectionner des implantations cohérentes avec la stratégie pour Porto Marghera. *PromoMarghera* peut contribuer à financer les projets d'implantation mais son intervention est plafonnée à 20% du total des opérations.

---

<sup>125</sup> . Entretien avec T. Pugliese, responsable du secteurs politiques urbanistiques pour les activités productives au sein de l'assessorat à l'urbanisme.

<sup>126</sup> . Ses sociétaires sont l'association des industriels de Venise (*Unindustria Venezia*) pour 30%, la Commune de Venise pour 25%, la société de la Région Veneto Innovazione pour 10%, la Province de Venise pour 5% et les entreprises Enichem, Progeo et la Compagnia Finanziaria Industriale pour 10% chacune.

Parmi les entités autonomes porteuses de par leur impact territorial d'une transformation conforme au projet de la ville on peut mentionner l'Autorité portuaire et le Parc Scientifique et Technologique.

La promotion du port de Venise comme acteur essentiel du projet pour Porto Marghera correspond à trois évolutions. D'abord, les plans régionaux (PTRC, PALAV) et provincial (projet préliminaire du PTP) ont identifié la fonction commerciale du port comme fonction à privilégier dans le cadre d'une relance économique de Porto Marghera. Ensuite, la loi d'urbanisme régionale a redonné le pouvoir de planification sur Porto Marghera à la commune sauf pour les terrains domaniaux du port commercial dont la planification est attribué à l'Autorité portuaire. Enfin, la loi portuaire 94/1994 a radicalement transformé le rôle des autorités portuaires en organisant la privatisation des services de manutention portuaire jusque-là gérés directement par les autorités et en attribuant à ces dernières des fonctions de régulation des activités du port (règlements, qualité, droit du travail, etc.) et de planification et de programmation des investissements. Jusque-là, l'autorité portuaire de Venise était engluée dans une activité de gestion, notamment de la main d'œuvre portuaire<sup>127</sup>, qui l'empêchait d'assumer un réel pouvoir de planification, pouvoir exercé de fait par les entreprises des participations d'Etat. Désormais l'activité d'aménagement de la zone portuaire et de programmation des investissements est effectuée par l'Autorité sous le contrôle d'un Comité portuaire qui réunit tous les mois des représentants des autorités locales, de l'Etat, des industriels et des syndicats. Les représentants de la commune y jouent un rôle particulièrement important et un lien quasi-organique a pu s'établir entre l'administration de la ville et celle du port<sup>128</sup>. Le port est devenu pour la commune un outil permettant de rompre avec le principe d'autonomie fonctionnelle de Porto Marghera et d'établir un lien avec l'hinterland régional. L'équipe Cacciari partage avec la direction du port la volonté d'ériger Venise en débouché naturel de toute l'industrie du Nord-Est de l'Italie. Le redéploiement de la fonction commerciale du port a commencé avec le rachat par la *Singapore Port Authority*, le plus grand terminaliste containers du monde, d'un terminal sur l'île portuaire. Par ailleurs, cette même société a signé un accord avec l'*Interporto* de Padoue, la plus grande plate-forme logistique italienne, qui devrait permettre de dérouter vers le port de Venise une grande partie

---

<sup>127</sup> . La loi 84/1994 a mis fin au monopole de la Compagnie des travailleurs portuaires qui rendait la gestion du personnel délicate et augmentait le coût des services portuaires.

<sup>128</sup> . Le représentant de la commune au comité portuaire est Michelle Vianello, vice-maire, fervent partisan d'un développement de la fonction commerciale du port. Par ailleurs, la loi stipule encore que le *Piano Regolatore Portuale* doit être élaboré par l'Autorité portuaire dans le cadre d'une "coordination préventive" avec les autorités locales et qu'il doit être cohérent avec le PRG communal.

du trafic containers du Nord-Est, jusque-là exclusivement envoyé vers Gènes. A travers son activité de planification négociée avec les autorités locales, à travers le repérage sur le marché d'opérateurs susceptibles de servir le projet économique de la ville, le port devient un acteur proprement local, participant à la définition d'une stratégie de spécialisation, à la construction de filières économiques territoriales<sup>129</sup>. Un lien s'est reconstitué entre la ville et son port, c'est en tout cas l'avis du secrétaire général de l'autorité portuaire.

*"Avec la nouvelle loi sur les ports, nous retournons à la position qu'avaient les ports dans les villes au début du siècle. Le Port de Venise au début du siècle a déterminé la naissance d'infrastructures qui servaient au développement de l'économie, et pas seulement de l'économie portuaire. Le port était actionnaire des autoroutes dans lesquelles il conserve encore des participations. Il a été le constructeur et le gestionnaire de l'aéroport et il en est encore actionnaire minoritaire. Aujourd'hui, nous revenons à la nécessité de cultiver une vision pour la ville, qui nous permette d'influer sur les décisions. Cela se fait à travers des instruments classiques (la planification, le PRP) dont il faut repenser l'utilisation. La portualité n'est plus une fin en soi, elle est insérée dans une filière."<sup>130</sup>*

Le Parc Scientifique et Technologique (PST) est également un relais du projet de la ville pour Porto Marghera et, au-delà du projet de reconversion économique de Venise. Comme le port, le PST doit permettre d'établir le lien entre le tissu économique du Nord-Est et Venise en faisant de celle-ci la capitale de l'immatériel et de la recherche technologique évoqué dans le manifeste de l'*Istituto Gramsci*. Le projet a pu voir le jour grâce au programme européen RENAVAL. Par la suite, le PST a pu bénéficier des fonds de l'Objectif 2 du FEDER<sup>131</sup> qui permettent notamment d'offrir des locaux équipés en réseaux aux prix du marché. La première tranche du PST actuellement en activité accueille une quarantaine d'entreprises.

On peut ajouter les universités à l'inventaire des acteurs opérant sur le front des transformations territoriales, économiques et sociales et ayant développé des rapports de partenariat avec la ville. Les deux universités vénitiennes, à la faveur d'une réforme nationale récente accroissant l'autonomie des gestion des universités, se sont muées en véritables

---

<sup>129</sup> . Le partenariat établi avec les universités vénitiennes en est un autre témoignage : avec l'Université Ca'Foscari des formations sur le droit maritime, l'économie des transports, l'impact environnemental des infrastructures portuaires, la gestion des produits de croisière ont été mises sur pied ; avec l'IUAV une école de design naval pourrait voir le jour. *"Une des choses que nous avons perçues est que dans les trois dernières décennies, la culture maritime avait progressivement disparu. Même la perception de l'importance de certains métiers et spécialisations liés au monde maritime. Il nous a donc semblé que la meilleure chose à faire était de lancer dans ce domaine un renversement de tendances"*, entretien avec C. Boniciolli, président de l'Autorité portuaire de Venise, le 6 juillet 1999.

<sup>130</sup> . Entretien avec Andrea Razzini, secrétaire général de l'Autorité portuaire de Venise, le 24 juin 1999.

<sup>131</sup> . L'attribution de financements européens accompagnée d'une obligation de dépenses dans les délais a contribué à faire du PST un exemple d'efficacité politico-administrative et fait du PST, avec le port, le fleuron de l'action municipale.

acteurs du développement local, dépassant ainsi le cadre strict de leurs compétences. Elles ont notamment participé à la constitution de nouveaux acteurs territoriaux, comme le Parc Scientifique et Technologique, ou même économique, comme la société d'ingénierie maritime Thetis<sup>132</sup>, créée sur l'initiative d'un professeur de l'IUAV, Francesco Indovina. Les universités sont aussi devenues des opérateurs de la transformation physique de la ville. L'IUAV a construit de nouvelles installations à *Santa Marta* sur des espaces libérés par le trafic portuaire. Ca' Foscari a réinvesti pour sa part les bâtiments des ex-abattoirs à *San Giobbe* à proximité de la tête de pont vénitienne. Cette activité immobilière est appuyée par une politique communale inédite de développement de la résidence étudiante. Les deux universités apparaissent comme des sujets autonomes territorialisés participant à la construction des choix stratégiques pour le développement de la ville<sup>133</sup>. Les recteurs de Ca'Foscari et de l'IUAV sont aussi issus de cette classe universitaire qui s'est forgée une culture territoriale commune, au sein du réseau de l'*Istituto Gramsci* et du PCI local pour Marino Folin, recteur de l'IUAV et proche de M. Cacciari, au sein du COSES pour Maurizio Rispolli, recteur de Ca'Foscari et proche de Paolo Costa qui fut lui-même membre du COSES puis recteur de Ca' Foscari avant de succéder à M. Cacciari à la mairie en 2000<sup>134</sup>.

On a ainsi vu émerger depuis quelques années des entités dotées d'une grande autonomie d'action et d'un fort degré de territorialisation et qui ont développé, de ce fait, une activité de prospective et de construction de stratégies. Ces entités sont entrées dans des relations partenariales avec la ville, se faisant les relais des politiques de transformation engagées par l'équipe Cacciari. Ces relations ont notamment été facilitées par l'appartenance des responsables de ces agences aux mêmes réseaux que les figures fortes des juntes Cacciari, ceux de l'*Istituto Gramsci* et du COSES<sup>135</sup>. Ce réseau s'est progressivement constitué au fil

---

<sup>132</sup> . L'idée de Thetis est née d'un diplôme d'architecture proposant le réinvestissement des vastes espaces vacants de l'Arsenal de Venise par des activités économiques et de recherche liées à la lagune et à la mer. Le consortium Thetis réunissant collectivités locales (Commune, Province et Région) et des entreprises privées (Groupe Fiat, ENI Ambiente, AGIP, Telespazio du Groupe Telecom Italia) a été constitué en 1992 et la société a été installée à l'Arsenal en 1996.

<sup>133</sup> . "*Les universités deviennent des acteurs politiques à travers l'action et la capacité d'initiative des recteurs. Les deux recteurs sont présents à l'intérieur de la Fondation de la Cassa di Risparmio de Venise, à l'intérieur de la société Veneto Innovazione, la société financière régionale qui soutient les nouvelles initiatives industrielles. Les universités sont de plus en plus liées au territoire comme des acteurs politiques. Mais cela est très lié à la figure du recteur qui est une figure de manager qui opère avec beaucoup d'autonomie*", entretien avec Marino Folin, Recteur de l'Institut Universitaire d'Architecture de Venise, conseiller municipal DS, le 28 juillet 1999.

<sup>134</sup> . Paolo Costa fut aussi Ministre des Travaux Publics dans le gouvernement Prodi, puis député européen élu en 1999 sur les listes des *Democratici* avant d'être élu maire de Venise en avril 2000 à la suite de la démission de Massimo Cacciari pour se porter candidat, malheureux, à la présidence de la Région Vénétie.

<sup>135</sup> . Turrigo Pugliese, responsable du secteur des politiques urbanistiques pour les activités productives au sein de l'assessorat à l'urbanisme est entré au COSES à la fin des années 1970. Gabriele Zanetto, assesseur aux activités productives et à l'environnement de 1993 à 1997 et actuel président du Parc Scientifique et



d'un travail collectif de construction collective de connaissances sur la réalité vénitienne et de partage d'un projet. Cette nouvelle élite technicienne, relativement indépendant des partis, a pu, à la faveur de la crise de ces derniers et de la forte valorisation de la société civile, faire valoir une culture professionnelle commune à l'occasion de la reprise en main par la commune de la planification de Porto Marghera.

### 2.3.2 La restructuration de l'administration municipale

La mise en œuvre de "*l'idea di Venezia*" et du projet pour Porto Marghera a en outre été facilitée par la restructuration de la machine politico-administrative, elle-même permise par les nouvelles lois régissant les rapports entre les différentes composantes de l'institution municipale. La loi 81/1993 qui fait du maire le premier représentant de l'exécutif élu au suffrage universel direct en Italie permet de faire du projet du maire la clé de voûte de l'action municipale. Les assesseurs sont désormais désignés par le maire. La junte dispose désormais d'une compétence générale, les compétences du conseil sont limitées au contrôle de l'action de la junte. Les modes de fonctionnement de l'administration municipale et les relations entre politique et administration s'en trouvent radicalement transformés. Jusque-là, le scrutin proportionnel et le caractère hétéroclite des coalitions et des junte ne permettaient pas l'affirmation d'un leadership mayoral et faisait de l'assesseur le personnage clé des relations entre politique et administration. L'assesseur était l'expression d'une fraction politique de la majorité, un "homme de parti", qui faisait du secteur administratif dont il avait reçu la délégation l'agent d'exécution des options politiques de la composante politique dont il était l'expression<sup>136</sup>. S'en suivait une forte fragmentation de l'action municipale. Désormais, la forte légitimité démocratique dont bénéficie le maire en fait l'agent intégrateur de l'action de l'administration municipale.

Par ailleurs, divers dispositifs ont permis à l'équipe Cacciari de mettre un terme à la balkanisation verticale de son administration. Un Comité de Programmation réunit désormais autour du maire les cadres de l'administration. Un suivi de la mise en œuvre des objectifs politiques de la junte, consignés dans un Programme de mandat, y est effectué. Un directeur général ou *City Manager*, situé à l'interface de la junte et de l'administration a été nommé

---

Technologique et de PromoMarghera y travailla également sur le rôle économique de Porto Marghera. Paolo Costa qui a succédé à Massimo Cacciari à la mairie de Venise, Maurizio Rispoli, recteur de l'Université Ca' Foscari y travaillèrent également. Andrea Razzini, Secrétaire général de l'Autorité Portuaire est un ancien consultant de G. Zanetto.

<sup>136</sup> . Vandelli, L., *Sindaci e miti : Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

conformément à la loi 127/1997<sup>137</sup>. Il veille à la mise en œuvre des programmes de la giunta à travers la coordination de l'encadrement administratif. Désormais, les cadres sont évalués à l'aune de leurs capacités à mettre en œuvre des orientations politiques et non plus uniquement à celle de leur capacité à respecter scrupuleusement les procédures. Une cellule d'évaluation intersectorielle a été mise en place pour contrôler la réalisation des objectifs. Ils ne sont plus systématiquement recrutés par la voie du concours. La giunta, comme l'indique le directeur général, souhaite aller plus loin dans la clarification de la répartition des rôles entre politique et administration et notamment laisser les cadres de l'administration libres de l'organisation des moyens et les évaluer sur la réalisation des objectifs.

*"Nous voudrions arriver à la définition d'un travail par projet et non plus un fonctionnement qui tient compte uniquement du respect formel des compétences de tel ou tel secteur. Nous voudrions arriver à des assessorats par projets. Nous n'aurions plus l'assessoreur qui s'occupe seulement du patrimoine mais qui, même s'il conserve la délégation patrimoine pour des raisons de signature, s'occupe d'un projet complet qui implique plusieurs assessorats et qui ferait le coordinateur pour tout le projet de tous les secteurs. De cette manière, nous réussirions à dépasser l'incommunicabilité qui souvent existe à l'intérieur de la giunta . [...] Je crois que l'étape suivante sera les délégations par projets. C'est ainsi que la coordination peut fonctionner"<sup>138</sup>.*

Ces réformes de structure se sont accompagnées de réformes des modes de gestion des personnels de la commune, à l'initiative notamment du Vice-maire DS Michele Vianello. Dans le cadre du décret législatif 80/1998, prévoyant l'application de conditions de gestion et de traitement de la fonction publique italienne "équivalentes à celles du travail privé", la Commune s'est lancée dans "une politique de privatisation des rapports avec l'emploi public et d'introduction de critères et de modalités de gestion du privé".

*"Evaluation individuelle des salariés, rétribution sur résultats, incitations, responsabilisation des cadres, simplification des fonctions, réorganisation du système informatique interne. Tout cela dans le souci de créer une forte horizontalité. Ce qui est nouveau, parce que la commune est toute organisée verticalement, en assessorats qui ne communiquent pas entre eux. Cela amène une faible communication, une faible culture de la transparence. Nous essayons d'engager progressivement une politique d'horizontalisation. J'ai réduit les*

---

<sup>137</sup> . C'est Maurizio Calligaro, directeur de cabinet de M. Cacciari lors de son premier mandat, qui a été nommé à ce nouveau poste le 1<sup>er</sup> décembre 1997. Cette innovation managériale vise à développer une culture de la gestion par objectifs dans l'administration communale. Elle a supplanté la figure du secrétaire général, fonctionnaire nommé par l'Etat qui, jusqu'à la loi 127/1997, veillait à la conformité légale des actes de la commune mais dont le rôle est désormais celui d'un consultant du maire pour les procédures et la légalité des actes. "Les cadres de l'administration, indique Maurizio Calligaro, n'ont pas été formés pour atteindre des objectifs. Ils sont au service de l'intérêt général et pour eux cela veut dire avant tout le respect de la loi. Et donc quand le cadre exécutait son devoir dans le respect formel des normes qui présidaient aux activités de son secteur, il avait accompli sa mission", entretien, le 8 juillet 1999.

<sup>138</sup> . Entretien avec Maurizio Calligaro, directeur général de la commune de Venise, le 8 juillet 1999.

*fonctions de commandement, je les ai optimisées. Avant il y avait 40 centres de commandement, je les ai réduits à 14, j'ai conditionné une part de la rétribution des directeurs de secteur à la réalisation des objectifs que nous leur avons donné*<sup>139</sup>.

On retrouve la même volonté de dégager le politique des méandres des fonctionnements administratifs et augmenter ainsi sa capacité d'action dans la politique de redéfinition des rapports entre la commune et le secteur para-municipal. L'externalisation et les privatisations ont permis de dégager le politique des enjeux de gestion des personnels et de faire des entreprises para-municipales des "agences" de mise en œuvre du projet de la junte. Ainsi, la production de certains services a-t-elle été externalisée par la création d'entreprises municipales externes (*aziendalizzazione*) afin de maîtriser les coûts et de fournir un meilleur service : c'est le cas d'activités comme la pharmacie municipale, les marchés, la gestion des parkings, la gestion des cimetières, la gestion des espaces verts publics, le nettoyage des écoles et l'éclairage public<sup>140</sup>. Certaines entreprises municipales ont par ailleurs été transformées en société par actions. Là aussi, le but est de constituer un réseau d'entreprises extérieures liées à la commune par des relations de partenariat et d'augmenter ainsi la marge de manœuvre de la junte<sup>141</sup>.

L'exécutif communal entend ainsi sortir d'un rôle encombrant et parfois paralysant de fournisseur de services et s'approprie un nouveau rôle de sujet actif du développement "capable, selon R. d'Agostino, de créer de la solidarité, de la richesse et de la culture, du progrès économique et un contexte de cohérences environnementales et sociales. La Commune de Venise agit donc activement comme sujet économique de première importance, en mettant en jeu son poids politique et son patrimoine technique et culturel pour construire des stratégies qui promeuvent et orientent les processus de croissance de la société locale"<sup>142</sup>.

*"Le politique, le public ne perd pas d'importance dans ce processus, il en gagne. Il cesse d'avoir un rôle envahissant et trop absorbant de type administratif.*

---

<sup>139</sup> . Entretien avec M. Vianello, vice-maire de Venise lors du second mandat de M. Cacciari, , le 14 juillet 1999. Ces réformes ont été rendues possibles par la grande proximité existant entre le vice maire et les syndicats – Vianello fut dans les années 1980 secrétaire provincial du syndicat des employés publics puis secrétaire provincial du PDS dans les années 1990-, mais aussi de la nouvelle légitimité démocratique dont jouit la junte. "Mes référents, poursuit M. Vianello, ce sont les citoyens, pas le syndicat. D'Alema a raison, les syndicats italiens sont très conservateurs. [...] Les syndicats doivent se rendre compte que les dynamiques externes sont plus fortes. Un responsable public doit choisir entre la satisfaction de l'usager ou la satisfaction de l'employé. Pour moi, il n'y a pas de doute, je choisis les usagers parce que j'ai reçu les votes des citoyens. C'est l'objectif qui m'a été donné".

<sup>140</sup> . "Cela nous a permis de contenir le coût du travail à l'intérieur de la commune, parce qu'il est clair moins le travail coûte à l'intérieur de la commune, plus nous avons des ressources à mettre à disposition des services aux citoyens. C'est le premier avantage. Le second est de soustraire ces services aux entraves des procédures municipales pour obtenir un niveau d'efficacité supérieur", entretien avec M. Vianello, vice-maire de Venise.

<sup>141</sup> . Vianello M., *Linee Guida per governare il processo di trasformazione in S.p.A. di : A.M.A.V., A.S.P.I.V., A.S.M., A.M.E.S.*, Comune di Venezia, non daté.

<sup>142</sup> . D'Agostino R., "Al debutto il Comune imprenditore", *Il Sole 24 Ore*, 16 septembre 1996.

*Le politique, le public cesse de faire un métier qui n'est pas le sien, celui d'administrer, de gérer. Parce que ces tâches d'administration et de gestion, des entreprises ad hoc, spécialisées, le font beaucoup mieux. Mais il assume un rôle très important de programmation et de contrôle. Telle est la stratégie à suivre. Et donc le privé assume un rôle très important d'un point de vue proprement administratif et gestionnaire. Mais ce rôle ne peut aller à l'encontre du rôle de contrôle et de programmation du public. [...] Le privé doit reconnaître ce rôle, qu'il n'est pas de son ressort de programmer. Le privé poursuit, légitimement son intérêt qui est son intérêt partiel. Quand tu te mets d'accord sur cette base et que tu fais bien ton métier sans interférer avec celui de l'autre, on peut faire des choses valables"<sup>143</sup>.*

Une nouvelle logique de planification et, au-delà, une nouvelle logique de gouvernement se sont affirmées à travers l'action des junte Cacciari à Porto Marghera. Une logique de planification non plus marquée par l'ambition prométhéenne de contrôler l'ensemble des transformations urbaines mais par la volonté de prendre appui sur des logiques de transformation impulsées par le marché industriel, foncier, et de les orienter en fonction d'objectifs définis collectivement. Une logique d'action publique caractérisée par la volonté de faire dialoguer en permanence des stratégies d'ensemble avec le stock des ressources disponible. Enfin, une logique de gouvernement du territoire où la construction des choix est toujours accompagnée d'un travail de construction d'un système d'acteurs. D'apparence moins ambitieuse, plus pragmatique, plus disposée à négocier avec les intérêts en présence, cette logique de gouvernement et de planification a pourtant mis fin à trois décennies d'immobilisme à Porto Marghera et, plus généralement, a permis la relance des politiques urbaines à Venise.

### **3. Dynamiques, effets et limites du projet**

Les effets du méta-projet et du projet pour Porto Marghera sont autant des effets politiques que des effets concrets de transformation physique et économique de la ville. Ces derniers sont encore difficiles à évaluer. La reconversion et/ou le démantèlement des industries lourdes s'inscrivent nécessairement dans des temps longs. Néanmoins des signes de transformations apparaissent à Porto Marghera, à l'image de ce qui se passe dans le centre historique. Mais les changements sont aussi d'ordre politique. Le gouvernement a gagné en importance et en influence vis-à-vis des tiers institutionnels et notamment des représentants de l'Etat. Par ailleurs, la ville a réussi à imposer un style de rapports inter-institutionnels nouveaux, elle a constitué un véritable dispositif de gouvernance multi-acteurs autour d'elle.

---

<sup>143</sup> . Entretien avec Massimo Cacciari, maire de Venise de 1993 à 2000, septembre 2000.

### 3.1 Le redémarrage des politiques urbaines

Une dynamique de transformation à Porto Marghera mais, au-delà, dans l'ensemble de la ville, a pu être activée sous les deux mandats Cacciari après deux décennies d'immobilisme.

#### 3.1.1 Premiers effets et limites du Projet Porto Marghera

La politique des juntes Cacciari et l'élaboration d'une *Variante* au PRG pour Porto Marghera ont d'abord mis fin à l'incertitude juridique quant à la répartition des compétences sur le territoire de la zone industrielle. En anticipant sur des législations nationale et régionale lacunaires en matière de normes environnementales et de dispositifs de dépollution<sup>144</sup>, la commune a mis en place un dispositif d'intervention à Porto Marghera permettant d'articuler des objectifs de relance économique à des objectifs d'assainissement environnemental et a pu impulser un processus de transformation d'un site resté longtemps en dehors de tout contrôle public. Ce dispositif permet également de ne pas laisser à la charge de la collectivité publique la charge de la dépollution en essayant pour chaque projet de transformation de repérer des acteurs porteurs et des ressources financières privés. 27 hectares de terrains ont pu être assainis et réutilisés, 54 hectares sont en cours d'aménagement, 40 hectares ont été bonifiés et sont en cours d'évaluation par la Commission technique "Environnement" de la Province, enfin, 100 autres hectares sont concernés par des projets de bonification et d'aménagement. En outre, au sein du *Petrolchimico*, 100 hectares de terrains sont concernés par des travaux de dépollution. Ainsi, 200 ha sur un total de 2000 ha que compte la zone entière, font l'objet de transformations. C'est peu mais à la fois beaucoup quand on compare ce processus aux deux décennies d'immobilisme qui l'ont précédé. La relance et la transformation de Porto Marghera ont été en outre facilitées par la conjoncture économique favorable dont ont bénéficié l'économie régionale et nationale ces dernières années. L'activité du port commercial a fortement augmenté, les carnets de commande de la Fincantieri sont pleins. On a pu assister à une reprise des créations d'emplois notamment au sein des *PME* travaillant dans le giron du port et des chantiers navals. Même la chimie italienne a connu une évolution favorable qui a permis de stabiliser l'emploi.

Autour du projet Marghera, la ville a su, en outre, développer une capacité à mobiliser des financements d'origine très diverse et à dépenser ces financements dans les temps. Porto Marghera a ainsi profité des financements européens dans le cadre de l'objectif 2 du FEDER

---

<sup>144</sup> . Le décret Ronchi de 1997 a entériné les instruments utilisés par la commune, et a repris le principe "pollueur-payeur". D'autre part, en l'absence d'une législation régionale en matière de normes

et du Programme d'initiative communautaire Urban. Les fonds de la Loi spéciale ont été pour la première fois utilisés pour des opérations de bonification à Porto Marghera. La zone a en outre bénéficié des financements prévus par la loi nationale 426 relative aux zones industrielles à risque. Les projets dont la commune est un protagoniste direct ont pu ainsi connaître un rapide démarrage : la construction de la deuxième tranche du Parc Scientifique et Technologique est lancée ; la construction Cité de la Musique dans le cadre du PIC Urban est également en route.

Au nombre des limites au projet pour Porto Marghera, il faut d'abord mentionner les limites spatiales de la dynamique engagée. Les superficies concernées par des processus de transformation ne représentent, on l'a dit, que 200 hectares sur 2000 hectares. D'autre part, 47% des terrains du pôle sont la propriété des entreprises chimiques et pétrochimiques, ce qui implique des temps longs de libération et de remise sur le marché. Pourtant la conjoncture semble favorable à Porto Marghera. En effet, le développement économique phénoménal qu'a connu le Nord Est italien depuis une trentaine d'années a engendré une situation de saturation du territoire. Les zones industrielles dont se sont dotées quasiment toutes les communes de la Vénétie sont saturées. Du coup, Marghera fait à nouveau figure d'opportunité d'implantation, notamment grâce au système de financements des bonifications qui permet d'annuler ou de modérer le différentiel de prix des terrains qui jusque-là pénalisait la zone. L'afflux de demandes permet à la municipalité de sélectionner les projets en fonction de critères précis (secteurs d'activités, densité d'emplois, etc.) dans le cadre de concours. Néanmoins, la fluidité du marché des terrains industriels à Marghera est entravée par les lenteurs bureaucratiques encore imposées par l'administration municipale et par les délais très longs de libération des terrains détenus par les entreprises des ex-Participations d'Etat<sup>145</sup>.

*"Les zones qui sont disponibles ont en réalité des temps de préparation assez longs, à cause justement de ces problèmes bureaucratiques. Certaines zones de propriété communale ont été assainies depuis 4 ans et peuvent bénéficier de financements, mais c'est seulement maintenant que nous pouvons les mettre sur le marché. PromoMarghera a des difficultés à se présenter sur le marché des opportunités d'implantation parce qu'elle ne réussit pas à promettre les temps certains que les entreprises réclament. Nous ne pouvons pas participer au MIPIM de Cannes<sup>146</sup> parce que nous ne pouvons pas promettre des temps sûrs. C'est une des limites de notre intervention".*

---

environnementales, la commune de Venise s'est inspirée des normes environnementales adoptées par d'autres Régions italiennes –Piémont et Toscane- et des législations d'autres pays européens.

<sup>145</sup> . Entretien avec T. Pugliese.

<sup>146</sup> . Marché international des opportunités d'implantation industrielles et commerciales, NDLR.

La capacité de Porto Marghera à devenir le débouché portuaire naturel de toute l'économie du Nord-Est suscite également la perplexité chez certains, du fait de l'image de forte conflictualité sociale dont souffre encore la zone et qui serait un facteur de répulsion des entrepreneurs du Nord Est<sup>147</sup> et du fait également du problème des infrastructures. Le caractère spontané et peu planifié du développement économique du Nord Est a eu pour corollaire un retard énorme pris par la région dans le domaine des infrastructures de transport. Les réseaux ferroviaires et autoroutiers sont défaillants et, de plus, ne favorise pas l'escale vénitienne. A Venise même, des problèmes d'infrastructures se posent : le système ferroviaire qui dessert la zone industrielle a une capacité insuffisante, le système autoroutier de contournement de la ville est régulièrement saturé.

Quant à la partie la plus problématique de la zone industrielle, celle des entreprises de l'énergie et de la pétrochimie (*Enichem, Agip, Depositi Petroliferi, ENEL, Edison*), la capacité de l'administration à y avoir impulsé des dynamiques de transformation est plus difficile à évaluer. Un accord sur un programme de dépollution et de modernisation des installations, l'Accord de Programme pour la chimie à Porto Marghera, a été signé le 9 mars 1998 par les représentants de l'Etat<sup>148</sup>, les trois collectivités locales, l'Autorité portuaire, l'Association des industriels, les trois syndicats (CGIL, UIL, CISL) et l'ensemble des entreprises du secteur pétrochimique. L'outil de l'accord de programme, normalement conçu pour arbitrer des problèmes d'emploi, a permis dans le cas vénitien d'intégrer des dispositions de protection de l'environnement, à l'instigation notamment des Verts locaux et du ministère de l'environnement. L'accord prévoit la réalisation par les entreprises du secteur pétrochimique de près de 800 millions d'euros d'investissements également répartis entre des efforts de dépollution des sites et des investissements destinés à améliorer le contenu technologique des cycles productifs et à améliorer la sécurité des installations. Il exclut en revanche toute augmentation des capacités de production des entreprises. L'accord apporte ainsi des garanties aux entreprises concernant la pérennité de leurs activités, il rassure les syndicats très attachés au maintien des 3000 emplois de la chimie. Il permet aussi aux autorités publiques d'imposer

---

<sup>147</sup> . *"Il y a encore à Porto Marghera une forte conflictualité du marché du travail. Même si les conflits sont cantonnés à un noyau réduit, il y a toujours la mémoire historique des luttes. A l'inverse, une grande partie du succès du système vénète est basé sur l'auto-exploitation (autosfruttamento) du travail, au fait que les ouvriers étaient contents de monétiser leur force de travail du fait du système de rémunération au noir. Ce système a réduit les coûts, a créé un système diffus d'arrangements, un système productif où il y a une exaltation partagée du travail. Cette mentalité n'est pas présente chez les ouvriers de Marghera qui ont toujours été des ouvriers très combattifs, des ouvriers de la grande fabrique, en partie aliénés"*, entretien avec Giuliano Zanon, directeur du COSES, le 30 juin 2000.

<sup>148</sup> . Le gouvernement italien est représenté par le Ministère de l'industrie, le Ministère de l'environnement et le Ministère des travaux publics.

un certain nombre de normes sur l'émission de substances polluantes et sur les standards de dépollution des sites. L'Accord sur la chimie prolonge implicitement la stratégie de gestion du démantèlement progressif des industries lourdes par la *Variante* au PRG pour Porto Marghera et le souci de ne frapper frontalement aucun intérêt dans l'optique d'un partage équitable des coûts de la transformation et de la bonification de la zone industrielle. Les prises de position autour de l'accord ont fait réémerger les deux fronts qui se sont progressivement constitués autour de Porto Marghera : un bloc composé par les directions des entreprises du *Petrolchimico*, les syndicats, relayés au sein du conseil municipal par une partie des DS, des *Comunisti Italiani*, des *Popolari*<sup>149</sup> et l'opposition ; un autre bloc composé de la mouvance environnementaliste, relayé par les Verts, de *Rifondazione Comunista* et d'une partie des DS et par le Ministre de l'environnement. La mouvance environnementaliste a accepté l'accord sans enthousiasme y voyant le produit d'une médiation où les intérêts syndicaux et industriels ont prévalu, comme en témoignent ces propos de l'assesseur provincial Verts aux politiques environnementales :

*"L'urbanisme a suivi les tendances naturelles de l'économie locale. Il a prévu un changement sur le pétrole à Venise à très long terme, pas drastique, en disant que les activités de raffinage devaient être limitées. Le travail urbanistique n'a fait que réfléchir sur la bonification des terrains déjà libérés du fait de la conjoncture économique nationale. Il y a un projet intéressant à l'intérieur du PRG de Porto Marghera mais qui suit les tendances naturelles. Il ne force pas dans une direction déterminée. [...] Du fait d'une médiation syndicale et politique, ces choix importants n'ont pas été faits. Aujourd'hui, nous en payons les conséquences. L'accord sur la chimie, qui a suivi la planification urbaine, s'est basé là-dessus. On prévoit le maintien partiel du cycle du chlore, qui compromet l'équilibre écologique de la lagune. Cela empêche de fait une transformation du tissu économique local vers le modèle de la Vénétie, celui des PMI qui produisent moins de pollution et plus de richesse. La planification urbaine a été une opération de médiation entre les instances de maintien de l'existant et l'idée vraie de Venise qui consiste à remplacer ce pôle chimique par des activités compatibles avec la lagune. Cela sous la contrainte des entreprises et des syndicats. Et donc, ce n'est pas une planification de projet mais de médiation, qui contracte, qui arrive jusque-là où elle peut arriver sans léser les intérêts forts"<sup>150</sup>.*

Néanmoins, les partisans d'une priorité à la sauvegarde de l'environnement ont "digéré" l'accord car ils croient en une évolution inexorable vers le démantèlement des industries pétrochimiques. Le témoignage d'un ancien responsable syndical, marginalisé au

---

<sup>149</sup> . Parti constitué par l'ancienne aile gauche de la feue Démocratie Chrétienne.

<sup>150</sup> . Entretien avec Ezio Da Vila, assesseur Verts aux politiques environnementales de la Province de Venise, le 21 juin 1999.



sein de la CGIL<sup>151</sup> pour ses prises de positions trop environnementalistes, semble en fournir la preuve :

*"En 2006 ou 2007, arriveront à terme toutes les dispositions prévues par les directives européennes, notamment la directive Seveso 2 qui prévoit des normes très sévères. J'ai l'impression que l'Accord sur la Chimie permet d'arriver à 2007, de survivre ces huit années"<sup>152</sup>.*

Selon A. Mariotto, même si on peut trouver à l'origine de l'Accord sur la Chimie une mobilisation d'une certaine frange des syndicats, et notamment de la section vénitienne de la Fédération unitaire des travailleurs de la chimie (FULC), ce sont au bout du compte ces intérêts syndicaux arque boutés sur le maintien de la chimie à Porto Marghera qui sortent perdants. En effet, l'Accord sur la Chimie est aligné sur les exigences de la Commune de Venise en matière de plafonnement des niveaux de production. Les industriels entérinent le principe d'une fin future de la chimie à Venise et obtiennent seulement de pouvoir maintenir les installations dans les 15 prochaines années. Les engagements financiers qu'ils prennent ne vont en outre guère au-delà de ce que prévoyaient les accords avec les syndicats. Les entreprises limitent l'ampleur d'investissements qui de toute façon ne seront pas rentabilisés du fait d'une perspective très probable de fermeture complète du *Petrolchimico*. C'est l'option syndicale d'une relance de la chimie grâce à l'élévation de ses contenus technologiques qui semble être la perdante de l'accord malgré la satisfaction finale des leaders syndicaux<sup>153</sup>.

Dans l'ensemble, il faut néanmoins insister sur l'efficacité d'une approche de la planification qui, au lieu de revendiquer une maîtrise totale des transformations au risque de les bloquer, les a suscitées en articulant à un travail de réglementation un effort de mobilisation des ressources et des acteurs susceptibles de porter ces processus de transformation. La pratique d'une activité continue et itérative de la planification, depuis la traduction d'un méta-projet en normes urbanistiques et environnementales jusqu'à l'accompagnement des projets opérationnels, a permis d'établir des rapports durables avec les acteurs économiques et de renforcer la position nodale du gouvernement urbain dans les processus de transformation.

---

<sup>151</sup> . Syndicat proche traditionnellement du PCI et de son avatar actuel, les *Democratici di Sinistra* (DS).

<sup>152</sup> . Entretien avec Alessandro Sabiuciu, assesseur au travail et à l'emploi de la Province de Venise, ancien secrétaire provincial de la CGIL, le 26 juillet 1999.

<sup>153</sup> . Mariotto, A., *L'accordo sulla chimica a Porto Marghera in una prospettiva di policy analysis*, ronéo, septembre 2000.

### 3.1.2 Ailleurs dans la ville

Le changement est visible ailleurs dans la ville. La capacité d'activer les dépenses de la sauvegarde s'est notamment traduite par la reprise des travaux d'entretiens des *rii* et des rives dans le centre historique. Là aussi, à partir de l'identification des financements nationaux et européens auxquels elle pouvait avoir accès, la ville a conçu des projets d'interventions ponctuelles. Le projet préliminaire au PRG accordait une place importante à la question de la mobilité et des liaisons entre le centre historique et la Terre Ferme. Deux nouveaux terminaux de transports collectifs sur eaux ont été aménagés à San Giuliano et à Fusina. Des *Varianti* pour des parties de la ville ont été élaborées, accompagnées comme à Porto Marghera de politiques mettant en œuvre les indications des plans. C'est le cas pour les quartiers périphériques de Mestre, pour le Lido, Murano, etc. Des conventions signées entre les opérateurs immobiliers privés et la Commune permettent à celle-ci de mobiliser des fonds privés pour la mise en œuvre des dispositions des plans et de soumettre les interventions privées à des critères sociaux et architecturaux. La ville a pu ainsi faire redémarrer la construction de logements et de locaux d'activités pour des commerçants et des artisans<sup>154</sup>. Le cas le plus spectaculaire est l'intervention massive de la mairie sur l'île de la Giudecca, périphérie industrielle dégradée du centre historique de Venise. Depuis 1995, dans le cadre du *Progetto Giudecca*, 24 opérations ont été prévues, pour un investissement plus de 250 millions d'euros, sur lesquels 22 sont déjà engagées. La Giudecca devrait voir sa population passer de 5000 à 7000 habitants et accueillir deux hôtels, une résidence étudiante, deux centres sportifs, deux centres pour l'artisanat, etc<sup>155</sup>. Dans chaque cas, la part d'engagement financier public est minime par rapport à la mise des privés.

Une politique du logement de grande envergure a été aussi lancée allant du soutien aux familles expulsés aux conventions avec les propriétaires privés pour faciliter l'accès au logement aux revenus intermédiaires, en passant par la reconversion de locaux d'activités à des fins de résidence ou le développement du logement étudiant. Dans le domaine de la revitalisation socio-économique une politique d'aide au maintien des activités artisanales et des PMI dans le centre historique a été engagée. Dans le domaine du développement d'activité

---

<sup>154</sup> . "Pour chacune de ces interventions, nous avons cherché à passer des conventions avec des privés intéressés par l'intervention dans telle ou telle aire. Toutes les interventions à la Giudecca ont été faites de cette façon. La commune intervient sur cette zone avec ses propres fonds à travers du financement de projet, les privés interviennent aussi. Et ensuite, il y a une convention qui règle les rapports entre la Commune et les privés", entretien avec Massimo Cacciari, député européen et conseiller régional, maire de Venise de 1993 à 2000.

<sup>155</sup> . Là encore, la méthode privilégiée a consisté à ne pas attendre l'adoption du PRG communal mais à baser le *Progetto Giudecca* sur le projet préliminaire au PRG afin d'activer rapidement des financements et des

de recherche, si les Universités ont pu devenir sous l'aire Cacciari des acteurs immobiliers de premier plan dont les stratégies urbanistiques ont été largement articulées avec celle de la municipalité, le développement d'activités de recherche de pointe dans les domaines déclinés dans "*l'idea di città*" a été, lui, plus poussif. Malgré la présence de Thetis, de Tecnomare et du Centre National de la Recherche, l'Arsenal a du mal à s'affirmer comme centre de recherche de premier plan.

### **3.2 L'établissement de nouveaux rapports politiques**

#### 3.2.1 Une pratique nouvelle du partenariat et de la concertation

Pour se préserver de la tendance traditionnelle de l'urbanisme italien à une déperdition des grands objectifs dans une définition trop détaillée du cadre réglementaire de l'intervention des opérateurs, la pratique vénitienne de l'urbanisme distingue deux niveaux de planification : le méta-projet, d'une part, décliné à travers des documents, régulièrement évoqué par un *policy discourse* ; les projets concrets, d'autre part, qui à travers la négociation constante entre acteurs publics et opérateurs urbains, interventions publiques et dynamiques de marché, sont l'occasion d'opérationnaliser, et parfois d'amender, les lignes stratégiques définies par le méta-projet. Le jeu itératif entre les deux niveaux permet "d'orienter un ensemble de politiques vers une finalité partagée", de "définir un scénario à l'intérieur duquel on peut gérer les choix de détail"<sup>156</sup>. La mise en cohérence des interventions sur le territoire n'est plus attendue d'un encadrement réglementaire strict de ces interventions mais de l'appropriation par les opérateurs des linéaments du méta-projet au fil des interactions qui jalonnent le travail de définition et d'enrichissement du méta-projet et sa déclinaison en projets concrets. D'où l'omniprésence de la notion de partage du projet dans les discours qui accompagnent les politiques pour Venise en général et pour Porto Marghera en particulier. Cette volonté de privilégier le partage plutôt que l'imposition comme mode de coordination a deux types de traduction concrète : l'affirmation d'une certaine culture de la coopération inter-institutionnelle ; une valorisation des dynamiques extra-institutionnelles, des germes de "*progettualità*" émanant de la société civile.

L'installation de l'équipe Cacciari à la tête de la mairie de Venise a accéléré le développement de formes de coopération inter-institutionnelle inédites. Dès la fin des années

---

partenariats avec le privé. Cf. Comune di Venezia, Assessorato all'Urbanistica, *Progetto Giudecca. Stato di attuazione degli interventi 1998*, Venise, 1998.

<sup>156</sup> . Russo, M., "Venezia : dismissione e città della storia", in Russo, M., *Aree dismesse, op. cit.*, p. 185. L'auteur qualifie cette pratique de l'urbanisme de "gouvernement consensuel de l'interaction".

1980, l'aggravation de la crise de l'emploi à Porto Marghera (cf. figure V7) amène le patronat et les syndicats à réclamer une réaction locale au déclin<sup>157</sup>. En 1992, le gouvernement Amato classe Porto Marghera en zone de déclin industriel et soumet l'obtention de fonds pour la reconversion du pôle à une entente préalable des collectivités locales. En avril 1993, avant l'élection de M. Cacciari, la commune de Venise propose de mettre sur pied une "Table permanente de concertation" sur les problèmes de Porto Marghera et du port censée faire émerger "une lecture unitaire des diverses problématiques présentes sur la zone"<sup>158</sup>. La reconnaissance par les plans régionaux et provinciaux successifs reconnaissant à la commune une compétence univoque en matière de planification de la zone industrielle accélère le rapprochement entre les différents niveaux d'autonomies locales. La *Variante* pour Porto Marghera adoptée en 1995 est accompagnée d'une série de protocoles d'entente avec les autres entités compétentes sur Porto Marghera. La *Variante*, expliquent les représentants de la commune, ne doit pas être conçue comme "*une action de force à l'encontre des autres entités susceptibles de revendiquer leur propre compétence en la matière*"<sup>159</sup>. Le groupe chargé au sein de la commune de l'élaboration de la *Variante* "*a développé les hypothèses de plan en étroite collaboration et en concertation avec les structures techniques des autres administrations locales et a cherché les occasions de publiciser, in progress, l'état d'avancement des travaux et les différentes hypothèses projectuelles*"<sup>160</sup>.

*"Ce plan a été développé et construit in progress en le soumettant aux différents sujets. Toutes les tractations possibles ont été faites pour obtenir le consensus sur l'initiative. Cela a influé sur le résultat obtenu. Le plan de l'administration communale était beaucoup plus radical, plus drastique par rapport à certaines situations : par exemple, la présence sur le bord de la lagune d'une raffinerie de pétrole que l'on ne voulait absolument pas maintenir. Au départ, nous voulions transformer la raffinerie en parc. Il a fallu trouver un compromis. Nous avons dû prendre acte de la présence d'une raffinerie en activité. L'acquisition du consensus est essentielle et c'est une préoccupation nouvelle parce que, jusqu'à présent, tous les sujets travaillaient les uns contre les autres"*<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> . Le 2 décembre 1992, l'Association des industriels de la Province de Venise et les syndicats CGIL, CISL et UIL signent un protocole d'accord pour la constitution d'une Commission bilatérale Porto Marghera. Ils s'engagent à inaugurer un mode de relations syndicales plus collaboratifs pour favoriser le redéveloppement de la zone industrielle et le maintien de l'emploi. Ils appellent enfin de leurs vœux des mesures favorisant l'installation d'entreprises innovantes, la création du Parc scientifique et technologique, d'un guichet unique pour les entreprises, des incitations fiscales et financières à l'installation à Porto Marghera.

<sup>158</sup> . Délibération de la Giunta de la Commune de Venise n°1913/1993. La Table permanente est aussi censée "favoriser la formalisation d'un consensus préventif entre les différents opérateurs sur les interventions qui seront proposées dans le cadre d'un projet organique de reconversion et de développement du pôle industriel de Porto Marghera et du port de Venise".

<sup>159</sup> . "La caratterizzazione della Variante", in Pugliese T. (a cura di), *op. cit.*, p. 111.

<sup>160</sup> . *Ibid.*, p. 111.

<sup>161</sup> . Entretien avec T. Pugliese, directeur des politiques urbanistiques pour les activités productives à la Commune de Venise.

Un système inédit de "coordination préventive" a été mis en place pour faire converger le PALAV régional, le projet préliminaire du Plan Territorial Provincial et la *Variante* pour Porto Marghera. Un groupe de travail a également été constitué avec l'Autorité Portuaire afin de rendre la *Variante* et le *Piano Regolatore Portuale* compatibles. Des tables de concertation ont été systématiquement organisées avec les entités compétentes ainsi qu'avec les propriétaires de terrains à Porto Marghera<sup>162</sup>.

*"A partir d'un moment, la stratégie était claire et reconnue par tous, ce qui a permis aux choses de bien fonctionner. Cela s'est bien passé parce qu'il n'y a pas eu d'imposition de la stratégie, la concertation est un choix pour tous les acteurs. S'il n'y en avait pas, on ne serait arrivé à rien. [...] Des positions communes se sont construites. Avant, on avait une confrontation, une dichotomie entre partisans et opposants à Porto Marghera. Le débat était réduit à cette alternative, aujourd'hui, nous avons dû dépasser ce stade"<sup>163</sup>.*

La pratique de la concertation et la recherche de l'accord ont également régi les rapports entre le gouvernement urbain et les industriels. Dans ce domaine, la difficulté résidait pour la commune dans l'absence d'interlocuteurs de poids sur place. Les grandes entreprises des ex-participations d'Etat (Agip, Enichem, ENEL) et du secteur privé (Edison, Termoelettrica) présentes à Porto Marghera ont toujours eu tendance à pratiquer la stratégie de la chaise vide. Une tradition de gestion à distance –avec les administrations d'Etat- des problèmes de Porto Marghera les avait peu accoutumées à des tractations directes avec les autorités locales. Une autre difficulté pour la commune était le risque de voir les entreprises profiter de l'aubaine d'un plan d'urbanisme requérant le démantèlement des activités les plus

---

<sup>162</sup> . On retrouve ici une déclinaison de l'introduction dans la fabrique des politiques publiques italiennes de la "coordination positive" orientée vers la construction d'un accord, du consensus afin de lever des blocages décisionnels, pratique que Luigi Bobbio oppose à la "coordination négative", basée sur les droits de veto accordés à une pluralité de segments administratifs. Ainsi, la pratique de la planification à Porto Marghera peut être référée à la prolifération des formes de coordination positives -les accords de programme, conférences de services, etc.- apparues récemment en Italie. Sur ce point cf. Bobbio, L., "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, n°58, aprile 2000, pp. 111-141.

<sup>163</sup> . Entretien avec T. Pugliese. Ce climat consensuel pourrait aujourd'hui pâtir de cet intérêt que les collectivités locales se sont découvertes collectivement pour Porto Marghera. La rivalité existant de longue date entre la Ville de Venise, qui a toujours connu des majorités de gauche ou de centre-gauche, une Région Vénétie de culture politique "blanche", longtemps dominée par la Démocratie Chrétienne et aujourd'hui gouvernée par une majorité *Forza Italia*, semble être prête à se réactiver autour des enjeux de gestion des transformations de Porto Marghera. La Région, point de passage obligé d'un nombre importants de financements européens et nationaux et détenteur d'un pouvoir législatif en matière de planification, semble en effet montrer des velléités de contrôle des opérations en cours à Porto Marghera, sans prendre parallèlement en charge la gestion directe de ces opérations. *"A un certain moment, toutes les initiatives de la commune avaient stabilisé son pouvoir sur Porto Marghera. Ces interventions ont dans les faits sorti la zone de son statut d'extra-territorialité et en ont fait une zone industrielle normale comme les autres zones du territoire communal. C'est donc la commune qui décidait de ce qui s'y faisait. Aujourd'hui, on assiste à l'émergence de nouvelles revendications de la part de la Région. D'une certaine manière, Porto Marghera est devenue un objet de convoitise autour duquel se jouent des équilibres entre des institutions qui jusqu'à présent ne s'y intéressaient pas. Aujourd'hui, Porto Marghera est vu comme un centre de pouvoir dont toutes les institutions veulent tirer partie. A Porto Marghera, il y a de l'argent, des possibilités d'exercer un pouvoir. Cela devient un centre de pouvoir politique"*, entretien avec T. Pugliese.

polluantes pour faire porter le chapeau des destructions d'emplois à la commune et lui laisser la charge de la dépollution. Encore une fois, c'est donc la concertation et la négociation autour des modalités du maintien des activités industrielles, des temps de la reconversion et de la répartition de la charge de la dépollution qui a été retenue comme mode de gestion des relations avec les industriels. Les dispositions de la *Variante* ont été négociées avec les industriels et notamment avec *l'Ente Zona Industriale*, consortium chargé de gérer les intérêts collectifs des industries de la zone. Deux points de discorde ont émergé lors de ces discussions. Le premier concernait la réservation des terrains de la raffinerie AGIP, en bordure nord-est de la zone, sur la rive lagunaire, pour l'expansion du Parc San Giuliano. La commune voulait un démantèlement rapide de la raffinerie, les industriels son maintien, les tractations ont débouché sur un compromis et le classement de la raffinerie en zone d'activités pétrolières en activité mais destinée à une transformation en espaces verts (zone D/V). La commune a préféré une stratégie d'accommodement permettant de maintenir des relations avec les industriels et une gestion dans le temps de la libération et de la dépollution des terrains. Le même problème de gestion de la transition s'est posé pour les terrains destinés à l'extension du port commercial :

*"Toute la presqu'île a été destinée à l'extension du port commercial. Nous considérons qu'il s'agit d'une superficie exagérée par rapport à ce que pourrait être le trend futur du trafic commercial dans le port de Venise. Ce n'est pas une question de principe ou d'égoïsme. Mais il y a surtout le fait que dans cette zone, sont présentes des activités industrielles. Nous avons demandé des garanties à la commune pour que les activités industrielles puissent poursuivre leurs activités sans courir le risque d'être chassées"<sup>164</sup>.*

La commune n'a pas transigé sur la transformation d'usage à terme, mais a, en revanche, négocié sur l'absence d'horizon temporel strict. Les activités industrielles peuvent procéder à des interventions sur les infrastructures existantes afin d'améliorer leur fiabilité ou d'y apporter des améliorations techniques mais l'accroissement des capacités est exclu.

La concertation avec les industriels s'est prolongée à travers la mise en place des outils opérationnels de transformation de la base économique de Porto Marghera. *Enichem* est un des sociétaires fondateurs du Parc Scientifique et Technologique et est actionnaire de PromoMarghera à hauteur de 10%. L'Association des Industriels de la Province de Venise est également actionnaire de PromoMarghera à hauteur de 25% et –alors qu'elle n'avait pas de bonnes dispositions à l'égard de cette initiative- a installé ses nouveaux locaux dans le Parc Scientifique et Technologique. Elle finance également l'Université de la Terre Ferme. En

---

<sup>164</sup> . Entretien avec Gianluca Palma, directeur de l'Ente Zona Industriale de Porto Marghera, le 19 juillet 1999.

outre, les partenariats avec les acteurs privés dans le cadre des opérations de bonification et d'urbanisation des terrains désaffectés, des projets d'infrastructures logistiques et intermodales ont développé le patrimoine de relations entre la ville et les PME.

Enfin, l'Accord sur la Chimie a permis à la commune d'indiquer les marges de manœuvre dont disposent les industries pétrochimiques, de sortir d'une ambiguïté longtemps entretenue, notamment par le gouvernement central, sur le maintien des activités chimiques à Porto Marghera en donnant aux entreprises des certitudes sur les conditions du maintien de leurs activités tout en les contraignant à des efforts de mise en sécurité des sites. A travers l'accord, le gouvernement urbain s'est imposé comme médiateur essentiel, interlocuteur de référence des industriels et peut espérer, de ce fait, limiter les stratégies d'*exit* dans leurs rangs. La technique de l'accord, le principe du partage permet à la commune d'avoir prise sur les stratégies des industriels, sur les modalités du démantèlement de la chimie et sur la répartition de ses coûts sociaux.

A travers la pratique de la concertation avec les autorités publiques et avec les acteurs socio-économiques, la commune a permis ces dernières années une clarification du jeu des intérêts autour de Porto Marghera. La concertation a permis d'abord la construction d'une position commune avec les autres collectivités locales qui s'est concrétisée par une harmonisation préventive des documents de planification. Elle a permis en outre une clarification des stratégies de chacun des intérêts en présence. La commune a pu ainsi constituer un système d'acteurs territorialisé et réguler les rapports entre intérêts impliqués dans la gestion du problème Marghera. Elle a pu aussi puiser dans ce systèmes d'acteurs, les ressources pour une mise en œuvre des stratégies de transformation de la zone. La concertation a permis d'éviter les effets de dramatisation que peuvent avoir des décisions unilatérales et contribué à proscrire les stratégies d'*exit*. On est ainsi passé à Porto Marghera d'une situation de polarisation très forte à une situation de compromis construit sur l'initiative des acteurs locaux, mais un compromis qui n'entraîne pas forcément la déperdition du projet politique de transformation<sup>165</sup>. On voit ici très nettement comment la démarche de projet articule la sédimentation d'une vision stratégique à la construction d'un réseau d'acteurs locaux à travers des modes de décision et d'action incrémentaux et interactifs, suscitant un

---

<sup>165</sup> . Malgré quelques grincements et critiques, l'usage de la concertation et la recherche du compromis semblent être acceptés par la plupart des membres de la majorité municipale. Cette démarche consistant à mettre en œuvre une stratégie de reconversion sans heurter de manière drastique aucun des intérêts en présence est même explicitement assumée par les représentants des Verts au sein de la majorité municipale : "*L'accord sur la chimie montre que même par rapport à ce secteur, il y a eu une médiation, même si une grande part de l'administration*

alignement cognitif et consolidant des rapports d'interdépendance et des habitudes de coopération entre acteurs.

Par ailleurs, derrière l'évocation récurrente de la notion de partage, il y a la volonté de faire du plan, non plus un outil de *containment* des groupes et intérêts sociaux, mais un outil de mobilisation territoriale, d'activation des germes de "*progettualità*" présents dans la société locale. Cette orientation est très nette dans le discours des membres de l'équipe Cacciari et très liée à la croisade fédéraliste que certains ont entamée. Le plan n'est plus un outil servant à mater ou brider les intérêts sociaux mais au contraire le moyen d'activer des dynamiques de mobilisation, d'auto-organisation de la société urbaine, de mettre en réseau des groupes, des initiatives, d'activer des processus de reconnaissance mutuelle. Sur Porto Marghera, le projet de la ville n'avait pas vocation à être bouclé dès le départ mais à se présenter comme un ensemble de lignes d'action négociables. Ce caractère négociable et ouvert du projet a suscité des positionnements, activé des interactions, fait prospérer des conflits qui, jusque-là, ne trouvaient pas d'espace d'expression et de régulation, toutes choses qui ont permis la reconstitution d'un système d'acteurs et d'une capacité collective à traiter l'enjeu Marghera. Cette légitimation des intérêts privés et de leur expression dans le cadre de la construction du projet a, en outre, l'avantage de permettre de mobiliser des ressources privées pour la mise en œuvre de ce projet. La vision prométhéenne de l'urbanisme, du plan qui nie les intérêts en puissance pour mieux faire passer sa vision de l'intérêt général cède le pas à une démarche de projet où la ville est reconnue comme champ de forces sociales où des intérêts légitimes, porteurs de ressources et de représentations, s'affrontent et où le gouvernement urbain, au travers des processus de projet, a vocation à offrir à ces intérêts des espaces et des occasions de construction de compromis, de visions partagées. Cette reconnaissance des acteurs "privés" comme porteurs non seulement d'intérêts légitimes mais d'une vision du territoire ressort très nettement dans un entretien du maire de Venise : "*Les privés' –pour utiliser cette terminologie archaïque, très XVIII<sup>e</sup> siècle, qui distingue le privé du public-, sont porteurs souvent aussi d'une vision culturelle. On ne trouve pas que des spéculateurs rapaces qu'il faudrait contrôler et réprimer, de préférence préventivement. Ce sont aussi des sujets porteurs d'une vision du territoire, d'une idée de la ville, de ses possibilités et potentialités, avec lesquels il est très utile de se confronter, y compris d'un point de vue culturel*"<sup>166</sup>.

---

aurait voulu, dans une certaine mesure, aller au-delà de la chimie. Mais la force de la politique est aussi de chercher les médiations", entretien avec Luana Zanella, présidente "Verts" du conseil municipal de Venise.

<sup>166</sup> . "Venezia, ovvero della difficile costruzione di un locale. Cultura federalista e territorio", entretien réalisé par Francesca Gelli, *Anfione e Zeto*, avril 1999.



Cette reconnaissance de la contribution des acteurs et des intérêts privés à la construction du projet de ville et à la fabrication de la ville a pour corollaire une pratique du plan d'urbanisme qui prend appui sur les dynamiques du marché pour les faire travailler au profit de l'intérêt public. Les logiques publiques et privées de production de la ville ne sont plus opposées mais articulées par le processus de planification. C'est ce qu'indique Roberto d'Agostino, assesseur à l'urbanisme des juntes Cacciari :

*"On est passé à une phase de contrôle du développement du territoire. Cela a toujours été le problème des plans italiens : beaucoup de règles, beaucoup de dessins à l'aide desquels on essayait de contrôler les pressions à la transformation déterminées par la poussée économique, la poussée démographique, etc. Le plan constitue généralement des barrières, des entraves pour contrer ces poussées. Nous, au contraire, nous avons voulu mettre en place une politique de gouvernement du territoire, élaborer des instruments qui soient en phase avec les dynamiques réelles de l'économie, de la société, des besoins, etc."<sup>167</sup>.*

### 3.2.2 Le projet comme processus de construction d'un espace politique

La logique du projet correspond à Venise à un agir politique de type fédéraliste qui met au centre de ses préoccupations le maintien d'un lien entre les intérêts contradictoires par delà les conflits qui les opposent. La substitution du projet partagé au plan imposé correspond à la volonté de faire en sorte que les interactions politiques qui jalonnent la construction du projet soit l'occasion d'accumuler et non pas de dilapider des ressources politiques (le consensus), organisationnelles (des habitudes à coopérer), cognitives (de nouvelles connaissances et formulations des enjeux) et identitaires (le sentiment d'appartenance à une même communauté politique). Face à un problème qui ne peut se gérer que sur des temporalités longues, l'enjeu pour la mairie est bien le maintien d'un jeu coopératif, de faire en sorte que leurs anticipations ne les amènent pas à vouloir quitter de jeu coopératif.

L'attitude des ministères centraux italiens fournit le contre-exemple de la manière dont la mairie de Venise entend gérer le "problème Marghera". En effet, l'année 1997 est marquée par les sorties d'Edo Ronchi, ministre de l'environnement "Verts" du gouvernement Prodi qui menace à plusieurs reprises de promulguer des décrets fixant les normes d'émission à Porto Marghera. Finalement, les tergiversations entre le ministère de l'environnement et le ministère des travaux publics, dirigé alors par le Vénitien et futur maire de la ville, Paolo Costa, empêcheront la publication de ces normes, mais les annonces à répétition du ministre de l'environnement ont pour effet de déchaîner localement les anticipations des industriels et des syndicats. Face à l'incertitude, les premiers menacent de fermer leurs installations, les seconds

vitupèrent contre les lobbies écologistes. Le tout donnant une situation ingérable pour la commune. Pour les membres des juntas Cacciari, la construction progressive et la gestion de compromis permet, à l'inverse, de lier entre eux les acteurs, même si ces compromis peuvent apparaître imparfaits à tous les intérêts en présence, et de ne pas dilapider certaines ressources en termes financiers mais aussi en terme de connaissance des techniques de dépollution. Le projet vise à construire un système de relations, à le reproduire continuellement et à faire de la ville le cadre de ce système d'interactions. Le projet pour Porto Marghera est, pour reprendre une lumineuse formule de M. Russo, "un contexte décisionnel"<sup>168</sup>. La décision est importante, mais la reconduction du contexte d'interaction qui l'a produite l'est tout autant.

Cette volonté de pérenniser et de territorialiser les interactions s'est nettement manifestée dans la bataille qu'ont livrée les acteurs locaux, et notamment le maire de Venise, pour localiser la régulation des problèmes industriels et environnementaux liés à Porto Marghera. Au début des années 1990, on l'a vu, un consensus s'élabore entre Région, Province et Commune pour attribuer à cette dernière la compétence en matière de planification urbaine. Mais cette municipalisation de la planification à Porto Marghera se heurte à la réticence des industriels et des syndicats à considérer la ville comme niveau de décision pertinent pour définir l'avenir de la zone.

*"Le patronat, ayant ici des structures productives liées à un commandement externe (Enichem veut dire Milan, Fincantieri veut dire Rome), est habitué à des processus de décision externes et non vénitiens. Ici, on n'avait juste à gérer des situations créées de l'extérieur. Venise n'est pas considérée comme niveau de décision. La classe politique locale souffre aussi de ça. Il n'y a pas eu la possibilité de développer une classe dirigeante, parce qu'ici, une classe dirigeante ne servait à rien. Ici, on disait oui à la décision prise à Rome ou à Milan et basta. Alors, pour que les stratégies de développement économique soient faites par qui décide ici et pas ailleurs, il faut un changement de mentalité : 'qu'est ce qui se passe, je ne dépend plus de Rome ou de Milan, ici, il y a quelqu'un qui décide ? Je ne peux pas le comprendre parce que cela m'échappe' "<sup>169</sup>.*

Le gouvernement urbain, à travers la Variante au PRG puis l'Accord pour la Chimie, a donc dû opérer une véritable captation des médiations sur les enjeux et conflits relatifs à Porto Marghera. Il a pu le faire à travers la constitution progressive d'une capacité d'expertise sur les problèmes économiques et environnementaux de la zone industrielle (notamment grâce au travail du COSES), à travers le développement d'une capacité opérationnelle inédite, à travers la structuration d'un réseau d'entités intermédiaires entre l'administration municipale et la

---

<sup>167</sup> . Entretien, le 27 juillet 1999.

<sup>168</sup> . Russo, M., "Venezia : dismissione e città della storia", in Russo, M., *Aree dismesse, op. cit.*, p. 188.

société locale (le port, le Parc Scientifique et Technologique, les agences, les Universités, etc.), mais surtout à travers la gestion d'un processus de planification et de programmation ouvert, basé sur la recherche des ajustements mutuels et des compromis. En posant un scénario de transformation dont les modes concrets d'opérationnalisation restent ouverts, négociables, l'équipe Cacciari a structuré autour de Porto Marghera une arène composée d'acteurs intéressés par l'avenir de la zone. C'est le caractère négociable des temps, de la répartition des charges de la reconversion qui a permis de localiser les médiations et de faire du gouvernement urbain un acteur nodal dans le dossier Marghera alors même que son pouvoir réglementaire est limité<sup>170</sup>.

"*L'idea di Venezia*" ne fonctionne pas comme un référentiel permettant au gouvernement urbain de structurer un système d'acteurs autour d'un programme d'action préétabli. Son affirmation a surtout pour vocation, pour l'équipe Cacciari, à mettre à jour les intérêts et à organiser leur expression. Ici, l'affirmation d'une idée de ville, d'un projet ne vaut pas bannissement ou mise en ordre des intérêts particuliers mais est censée fonctionner comme une invite au positionnement et à l'affirmation d'idées de ville concurrentes. La volonté d'impulser des transformations n'évacue pas la société, ses conflits et ses intérêts, au contraire, elle les fait prospérer. Il s'agit bien d'activer et d'entretenir un tissu d'interactions entre les différents groupes et intérêts sociaux qui composent la ville afin que s'institutionnalise progressivement un espace public urbain véritable. L'évolution la plus significative n'est peut-être pas tant la netteté des stratégies définies par la mairie mais la structuration d'un débat et d'un système d'acteurs autour de ces stratégies. La substance du projet importe moins que le processus d'institutionnalisation qu'il a permis de nourrir. Aucun intérêt économique, social ou politique ne semble être pleinement satisfait, mais, en même temps aucun intérêt n'a fait définitivement défection. Peut-être est-ce le signe que l'objectif est atteint : trouver une voie originale de redéploiement socio-économique de la ville tout en

---

<sup>169</sup> . Entretien avec Giorgio Mattiello, directeur du marketing et des relations extérieures, Parc Scientifique et Technologique de Venise.

<sup>170</sup> . L'Etat est encore maître des décisions quant aux normes d'émission de substances polluantes, quant aux conditions de navigation dans la lagune (notamment pour les pétroliers). La Région, pour sa part, a obtenu la responsabilité de la surveillance de l'application de l'Accord pour la Chimie. Le caractère limité du pouvoir du plan d'urbanisme municipal est d'ailleurs reconnu par son principal promoteur, Roberto d'Agostino, assesseur à l'urbanisme des juntes Cacciari : "*Le plan ne peut aller que jusqu'à un certain point. En ce qui concerne le reste, la chimie, eh bien, nous avons l'accord sur la chimie. Il est prévu la diminution de toutes les activités qui sont dans un certain rayon autour de la ville. Nous prévoyons la restructuration des industries qui restent. Il se peut que la chimie reste un certain temps, 5, 10, 15 ans, jusqu'à son progressif démantèlement. Mais là, ce sont des processus sur lesquels on ne peut pas agir avec le plan. Mais le plan a un poids très notable*", entretien, le 27 juillet 1999.

rassemblant les intérêts, en construisant les compromis qui "calent", territorialisent les stratégies des acteurs, des groupes et des intérêts.

### 3.2.3 Les limites du projet et de son partage

Il faut néanmoins signaler les difficultés auxquelles se heurte cette stratégie de territorialisation des médiations et de construction d'un espace politique urbain. Un premier ordre de difficulté est la rareté et/ou la volatilité des interlocuteurs du monde économique et la difficulté consécutive pour l'équipe municipale à stabiliser une coalition stable avec ce type d'acteurs. Venise manque cruellement d'acteurs intermédiaires<sup>171</sup>. Dente *et al.* indiquent que l'obstacle majeur au gouvernement d'une ville comme Venise ne réside pas dans sa complexité sociale mais dans le "fait que le réseau des acteurs ne semble pas en mesure de représenter complètement [cette] complexité sociale"<sup>172</sup>.

L'équipe Cacciari doit notamment faire face à des intérêts économiques faiblement structurés -les intérêts liés au tourisme et au commerce ont un intérêt au *statu quo* et peuvent jouer de leur inertie et de leur morcellement<sup>173</sup>- ou structurés ailleurs -les intérêts industriels de l'ancien système des participations d'Etat qui sont davantage représentés par la *Confindustria* à l'échelle nationale qu'au sein des structures de représentation locales ou régionales. Le caractère exogène du développement industriel à Venise et la prise de contrôle de Porto Marghera par les industries nationalisées a privé la ville d'une classe entrepreneuriale territorialisée. Les intérêts économiques présents à Venise exercent leurs activités le plus souvent selon une logique spéculative tout en maintenant leur extériorité par rapport au système politique et social local<sup>174</sup>. Même les figures entrepreneuriales issues du système des

---

<sup>171</sup> . De Rita, G., "Un progettista imprenditore per Venezia", in Bonomi, A. (a cura di), *Privatizzare Venezia : il progettista imprenditore*, Venezia, Marsilio, 1995.

<sup>172</sup> . Dente, B., Griggio, C., Mariotto, A., Pacchi, C., *Governare lo sviluppo sostenibile di Venezia. Elementi per un percorso di progettazione istituzionale*, Rapport de recherche 02.97, Fondazione Enrico Mattei, juin 1997, p. 49.

<sup>173</sup> . "L'administration est parfois en difficulté non pas du fait de la force de catégories sociales ou de classes sociales qui s'opposent au projet de l'administration mais par absence de référents de catégories économiques et sociales. Il serait plus facile pour l'administration de traiter avec des sujets et des catégories très forts, représentants d'intérêts opposés à ce que l'administration veut porter en avant, parce qu'au moins on aurait en face des sujets homogènes. Ici, en revanche, nous sommes en présence d'une fragmentation tellement forte du tissu social que l'on arrive même pas à savoir ce qu'ils veulent et qui les représentent", entretien avec Maurizio Calligaro, directeur général de la commune de Venise, le 8 juillet 1999.

<sup>174</sup> . L'exemple le plus éclatant de ce type de rapport au territoire est fourni par Giancarlo Zacchello, président de l'association des Industriels de Venise, administrateur de PromoMarghera, propriétaire de l'entreprise de chantiers navals Arsenale SpA. En septembre 1997, Zacchello annonce brusquement la liquidation de cette entreprise et le rachat de chantiers navals en Croatie ("Il comune cerca altre soci", *La Nuova Venezia*, 25 septembre 1997). Il est alors fortement suspecté de vouloir réaliser une opération spéculative dans la zone de l'Arsenal puisqu'il refuse la cession des terrains dont il a obtenu la concession de la mairie avec pour mission de maintenir dans le centre historique des activités de chantiers navals. Après deux ans de polémiques, Zacchello réapparaît dans le dossier de l'Arsenal à travers la société Carmet qui, aux termes d'un accord établi en juillet

districts du Nord-Est, et qui ont pourtant établi des rapports avec les institutions publiques au sein de leur district industriel, semblent privilégier un rapport de type spéculatif avec le territoire de Venise et se montrent peu désireux de participer à la reconversion économique de la cité. C'est ainsi que Benetton et del Vecchio<sup>175</sup> ont racheté des îles de la lagune afin d'y développer des projets touristiques<sup>176</sup>.

La monoculture touristique et la structuration de l'industrie locale autour de Porto Marghera sont, de l'avis commun de nos interlocuteurs, à l'origine de l'absence d'une classe entrepreneuriale proprement locale qui serait intéressée par une implication durable dans des formes de coopération avec les collectivités locales.

*"Il n'y a pas de capacité entrepreneuriale locale. A Venise, les entrepreneurs représentent peu de choses. Parce que l'industrie de Marghera était d'abord d'Etat et est devenue ensuite para-étatique. Toutes ces activités ne sont pas le fruit de choix entrepreneuriaux locaux. Contrairement à ce qui se passe à Vérone, Trévise, Padoue, à Vicence. Ce modèle de développement était un modèle de développement étatique et para-étatique"<sup>177</sup>.*

L'histoire de la chimie italienne, prépondérante à Porto Marghera, a aussi contribué au développement d'un rapport spécifique de l'économie au territoire.

*"La chimie en Italie a toujours été un secteur assisté, un secteur autour duquel se sont joués des jeux politiques et institutionnels. Il a longtemps servi de réserve à la DC puis au PSI. C'est toute l'histoire des scandales de Tangentopoli, de la fusion entre Montedison et ENI. Autour de la chimie, on a toujours cherché des équilibres politiques à Rome, s'est toujours joué un échange entre le capital privé et l'Etat en Italie"<sup>178</sup>.*

*"C'était une zone industrielle à 80% de participations étatiques qui pendant longtemps n'a pas senti la nécessité de changer. Les dettes étaient absorbées d'une année à l'autre. L'IRI, l'ENI. Cela a beaucoup pénalisé la région sur le plan entrepreneurial. Aujourd'hui, timidement, quelques entreprises commencent à sortir. Mais ici il n'y a vraiment de classe entrepreneuriale que celle qui, jusqu'à récemment, était couverte par les Participations d'Etat"<sup>179</sup>.*

---

1999 sous l'égide de la giunta municipale devrait reprendre la société Arsenale SpA en partenariat avec les entreprises municipalisées (ACTV, AMAV) afin d'organiser la reconversion de l'Arsenal et le maintien de quelques activités de maintenance de bateaux. L'accord a suscité l'émoi des composantes de la majorité municipale craignant de voir le projet de reconversion de l'Arsenal déterminé par les ambitions spéculatives de Zacchello, toujours suspecté d'avoir précipité la faillite de la société de l'Arsenale afin de réaliser une opération immobilière sur la base d'une concession publique.

<sup>175</sup> . Patron du groupe Luxottica, entreprise familiale localisée dans le district de Belluno et qui est devenu la première entreprise mondiale de lunetterie.

<sup>176</sup> . "Le problème de l'imprenditorialité vénitienne est un problème très sérieux. Les entrepreneurs du Veneto, les Benetton, Stefanel, Del Vecchio ne sont pas vénitiens et quand ils s'intéressent à Venise, c'est pour acheter des îles, pour acheter des édifices qu'ils dédient aux activités touristiques", entretien avec Ignazio Musu, professeur d'économie à l'Université Ca'Foscari, le 22 juillet 1999.

<sup>177</sup> . Entretien avec Ezio Da Villa, assesseur aux politiques environnementales, Province de Venise, le 21 juin 1999.

<sup>178</sup> . Entretien avec Beppe Caccia, conseiller municipal de Venise, groupe des Verts, le 17 juin 1999.

<sup>179</sup> . Entretien avec Giuseppe Scaboro, conseiller Municipal de Venise, chef du groupe DS, le 15 juillet 2000.

La chimie est au cœur de ce que Patrick McCarthy a appelé le système de "l'économie publicisée"<sup>180</sup> qui se constitue dans l'après-guerre à mesure que la DC puis le PSI acquièrent des positions dans l'industrie privée afin à la fois d'y trouver des ressources pour l'échange politique et de contrer l'avancée du PCI. Ce système tend à fausser les règles du marché et à faire fonctionner des pans entiers de l'économie italienne selon les règles de l'échange politique. Il se caractérise "par l'utilisation de la nationalisation non dans le but de protéger des industries par ailleurs non concurrentielles, mais pour créer des entreprises fantômes n'ayant aucune justification économique mais propres à élargir le pouvoir de la bourgeoisie d'Etat. Cela entraîne l'affaiblissement du secteur privé, en réduisant ses possibilités de croissance et en laissant en place le noyau des grandes entreprises familiales"<sup>181</sup>. La chimie italienne a été ainsi au cœur d'une lutte longue de plusieurs décennies entre une bourgeoisie d'Etat désireuse d'en opérer la captation et les familles industrielles soucieuse de conserver une certaine autonomie<sup>182</sup>.

Porto Marghera a donc toujours été "gouverné de loin" selon des logiques étrangères au territoire, à la nécessité de constituer des filières productives territorialisées, des complémentarités locales qui caractérisent par exemple la structure productive du Nord Est. Ce rapport d'extra-territorialité se retrouve dans la structure de la représentation patronale dans la Province de Venise. Ainsi, alors que dans le reste des provinces vénètes, l'action collective des associations patronales est un *input* essentiel des politiques de développement

---

<sup>180</sup> . McCarthy P., *L'Italie dans la tourmente*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995, p. 149 et s.

<sup>181</sup> . McCarthy P., *op. cit.*, p. 156-157. Il faut noter que ce processus de captation de l'économie privée par la bourgeoisie d'Etat ne se systématisait et ne devient un instrument de contrôle politique qu'à partir des années 1960. Dans la période de la reconstruction, le secteur public s'est révélé en revanche un instrument efficace de restructuration de l'économie nationale. Selon McCarthy, la prise en mains de l'économie nationale par la DC trouve sa justification centrale dans la nécessité de contrer l'influence communiste. Investis de cette mission, les hommes politiques de la DC, méridionaux pour l'essentiel, vont entamer une captation systématique de l'économie privée avec la complicité, selon les circonstances de la Mafia, des services secrets et des loges de la droite anti-communiste. Dans les années 1960-1970, le mouvement de transfert du pouvoir économique à la "bourgeoisie d'Etat" s'accélère du fait des difficultés des entreprises privées à contenir un militantisme ouvrier extrêmement actif et fortement structuré.

<sup>182</sup> . La guerre chimique qui a vu le secteur public et le secteur privé tenter de s'absorber réciproquement – afin soit de constituer des caisses noires pour les partis soit de fonder un groupe chimique d'importance mondiale – connaît dernier épisode au tournant des années 1980 lorsqu'une bataille s'engage entre le capitaine d'industrie du groupe Ferruzzi, Raul Gardini et le groupe public alors sous le contrôle du PSI. En 1989, l'entreprise chimique du groupe Ferruzzi, et le groupe ENI montent Enimont. "40% des actions appartiennent à chacun des partenaires et les 20% qui restent sont ouverts au public, avec l'engagement de la part de Montedison et d'ENI d'éviter de s'octroyer le contrôle absolu d'Enimont en les achetant" (*in* McCarthy, *op. cit.*, p. 155). Mais Gardini attaque en 1990 et acquière 10% du reste des actions et obtient un contrôle total de Enimont. L'opération avorte, l'ENI obtient de la justice la mise sous séquestre des 10% des actions. Gardini renonce alors à son projet et tente de revendre par tous les moyens en ayant recours notamment au versement de pots-de-vin. Les magistrats milanais commencent alors à porter leur attention sur Enimont et Gardini est incarcéré avant de se suicider en prison en 1993. L'enquête démontre l'implication de tous les partis de gouvernement réunis au sein des coalitions pentapartites et notamment des hommes forts du système "CAF", Craxi, Andreotti et Forlani.

local en termes de marché du travail, de recherche, de diffusion de l'innovation<sup>183</sup>, l'Association des industriels de Venise ne joue pas ce rôle. Elle représente essentiellement les grandes industries du système des anciennes Participations d'Etat et les intérêts spéculatifs. De la même manière, la Chambre du Commerce, de l'Industrie, de l'Artisanat et de l'Agriculture de Venise est écartelée entre la grande industrie et les services et commerces liés au tourisme et dépourvue de tout pouvoir –sinon d'inertie- dans la ville.

*"Le rôle d'une Chambre de Commerce dépend de la participation réelle des acteurs économiques à son fonctionnement. Il y a des Chambres de Commerce, je pense notamment à celles de Vicence ou de Vérone, qui jouent un rôle important du fait de leur autorité plus que de leurs compétences. Le cas de la Chambre de Commerce de Venise est une anomalie parce qu'elle n'est pas aussi présente qu'elle devrait, du fait notamment de la forte présence des entreprises des ex-participations d'Etat à Venise, de ces entreprises qui ont leur direction à Milan ou à Rome plutôt qu'à Venise. Ceci a fortement conditionné le développement de la classe dirigeante entrepreneuriale à Venise. Cela a empêché le développement d'une structure qui représente l'économie locale de manière à influencer dans les processus. Toutes les positions économiques fortes de Venise (le port, la zone industrielle) étaient contrôlées de l'extérieur et pas par des entrepreneurs locaux"<sup>184</sup>.*

Ainsi, un des plus grands maux de Venise, selon l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, est l'absence à Venise de figures entrepreneuriales susceptibles de porter aux côtés des autorités locales un projet de redéveloppement de l'économie locale.

*"Mon impression est qu'il y a une carence de soutiens. Mais avec toutes ces forces conservatrices, ces petites corporations... Je ne sais pas si vous trouverez des figures entrepreneuriales qui ont des visions de long terme. Peut-être les trouve-t-on plutôt à l'Université, dans les institutions culturelles, dans les partis politiques mais je ne les vois pas dans le monde économique"<sup>185</sup>.*

Il est difficile d'évaluer les relais au sein des milieux économiques de la Province de Venise comme du Nord-Est dans son ensemble dont a pu bénéficier l'administration Cacciari pour mettre en œuvre son "idée de ville". Selon Gabriele Zanetto, assesseur aux activités productives et à l'environnement de la première junte Cacciari, ces relais se sont établis et renforcés autour de la négociation du plan pour Porto Marghera, de l'Accord sur la Chimie, de la privatisation de l'aéroport. Pour Ezio Da Vila, assesseur à l'environnement de la Province, la négociation du plan pour Porto Marghera s'est faite en interne et l'occasion d'y faire

---

<sup>183</sup> . Anastasia B., Corò G., "I distretti industriali in Veneto : una proposta di individuazione", *Oltre il Ponte*, n°38, 1992, pp. 24-55 ; Anastasia B., Corò G., *Evoluzione di un'economia regionale : il Nordest dopo il successo*, Portogruaro, Nuova dimensione, Ediciclo, 1996 ; Pilotti L., "I sistemi locali industriali del Nordest fra adattamento ed evoluzione : apprendimento, conoscenza e istituzioni", *Sviluppo locale*, n°5, 1997, pp. 64-122.

<sup>184</sup> . Entretien avec T. Pugliese, directeur des politiques urbanistiques pour les activités productives à la Commune de Venise.

<sup>185</sup> . Entretien avec Ignazio Musu, professeur d'économie à l'Université Ca'Foscari.

participer des figures entrepreneuriales alternatives a été ratée<sup>186</sup>. On peut également faire l'hypothèse que ces rapports se sont établis dans le cadre des efforts déployés par Massimo Cacciari pour constituer le Mouvement du Nord Est. Au cours de son premier mandat, le maire de Venise a tenté de constituer un mouvement civique mobilisant certains éléments de la société civile afin de contrer la progression des Ligues et leurs visées sécessionnistes en leur reprenant le cheval de bataille politique de la constitution fédérale de l'Etat italien. Cette opération politique est menée avec Mario Carraro, un entrepreneur vénète, mais sera abandonnée sous la pression des directions nationales des partis de *l'Ulivo* craignant une refonte de l'organisation partisane du pays à partir d'une fédération de mouvements territoriaux. Cependant on peut penser que cette initiative, à la suite des travaux de *l'Istituto Gramsci*, a été l'occasion d'établir des liens avec certaines figures du monde entrepreneurial vénète. Mais, quand bien même ces contacts auraient été établis, demeurent parmi les milieux économiques vénètes une forte méfiance vis-à-vis des institutions politiques et une forte répulsion à l'égard de Venise<sup>187</sup> qui a pu fragiliser le projet de ville de l'équipe Cacciari.

Une autre limite du projet est l'inexistence de structure intercommunale à Venise capable de relayer le projet de l'équipe Cacciari. Cette carence se traduit concrètement par la concurrence que les zones industrielles des communes de la Province de Venise opposent à Porto Marghera. Pourtant, lors du premier mandat de M. Cacciari, un consensus semble voir le jour pour transformer la Province de Venise en Cité Métropolitaine en vertu des dispositions de la loi 142-1990 ouvrant la possibilité de la création de ces structures intercommunales dans les dix plus grandes villes du pays. La Province parvient à mettre d'accord toutes les communes de sa circonscription à l'exception de Chioggia et des communes du nord-est de la Province qui constituent un ensemble à part. Il était prévu que la Province se transforme en Cité Métropolitaine, qu'elle récupère notamment la compétence de planification territoriale et que les communes du Nord-Est constituent une nouvelle province. Mais la loi attribue aux Régions la responsabilité de la délimitation des contours de la Cité

---

<sup>186</sup> . "Il y a eu aussi des rapports étroits avec l'industrie, mais il a manqué un rapport avec les autres acteurs sociaux qui ne sont pas internes mais qui auraient pu se mobiliser pour la planification urbaine. Ces entrepreneurs qui sont en dehors de Venise. Ça, je ne l'ai pas vu. Il n'y a eu qu'une négociation locale, interne qui ne s'est pas ouverte à l'extérieur. Il y a eu une analyse de l'existant, un rapport avec l'existant, avec les classes sociales fortes, cette entrepreneurialité liée à la grande industrie et les syndicats", entretien, le 21 juin 1999.

<sup>187</sup> . "Venise est haïe. La Vénétie hait Venise. C'est le gap de départ. C'est tellement vrai que dans les dernières années, la gauche en Vénétie a choisi Padoue comme référent. Ce n'est pas par hasard. La droite a choisi Vérone. La Lega a choisi Trévise. Venise est Venise. Je suis convaincu que ce gap culturel demeurera encore longtemps. Il faut créer les conditions économiques pour rendre Venise indispensable, c'est pour cela que j'insiste sur la portualité parce que le port peut être uniquement ici", entretien avec Michele Vianello, vice-maire, groupe DS, le 14 juillet 1999.



Métropolitaine et, malgré l'accord obtenu de la plupart des communes, la Région se refusa à transformer en Loi régionale cet arrangement et le gouvernement central ne se substitua pas à la Région, comme la loi le prévoyait<sup>188</sup>. Ce raté s'explique par les rivalités opposant la Région, d'une part, tenue par *Forza Italia* et la Commune et la Province de Venise, d'autre part, ancrées fortement à gauche.

Une autre limite du projet est l'effritement de la coalition politique soutenant M. Cacciari lors de son deuxième mandat. Au-delà de la figure charismatique et rassembleuse de Massimo Cacciari<sup>189</sup>, la majorité municipale est traversée par des dissensions profondes. L'élection du nouveau maire, après que Cacciari a démissionné en 2000 pour assumer ses nouvelles fonctions de député européen et préparer l'élection du président de la Région de 2001, a fait réémerger à la surface ces dissensions et vu trois candidats à la candidature se manifester au centre-gauche : Paolo Costa des *Democratici* de Prodi, Michelle Vianello des Démocrates de Gauche et Gianfranco Bettin des Verts<sup>190</sup>. L'épisode est aussi un révélateur de la manière dont la question du MOSE structure les alliances politiques à Venise<sup>191</sup>. L'ancien recteur de Ca'Foscari et ancien Ministre des Travaux Publics du gouvernement Prodi, Paolo Costa, -qui sera finalement élu maire avec le soutien des Verts et de Rifondazione Comunista- représente pour beaucoup à Venise une ligne favorable aux grands intérêts industriels et technologiques, il est favorable au MOSE<sup>192</sup>. Il constituait avec Alessio Vianello, assesseur aux activités productives et à l'écologie et Roberto d'Agostino, assesseur DS à l'urbanisme, le fragment de la majorité municipale opérant le lien avec les intérêts économiques<sup>193</sup>. P. Costa

---

<sup>188</sup> . "Cette histoire vénitienne s'est reproduite selon des modalités similaires dans d'autres villes. Les Régions n'avaient aucun intérêt à créer des pouvoirs forts au niveau de leur chefs-lieux. L'idée des Cités Métropolitaines était bonne mais elle n'a pas pu être mise en œuvre et aujourd'hui cette bonne idée est sortie de l'agenda politique. Les citoyens sont peu sensibles aux thématiques de la réforme institutionnelle. C'est un peu 'métropolitique', ce n'est pas de la politique de proximité. Sur Venise, il en est resté quand même une vision commune des maires de la Province, mais il n'y a pas eu de mobilisation de la population. Aujourd'hui, il est difficile de reprendre ce thème", entretien avec Mariolina Toniolo, urbaniste, Assessorat à l'urbanisme, Commune de Venise, le 21 juin 1999.

<sup>189</sup> . Le maire est réélu confortablement lors du premier tour des élections municipales de 1997 avec 65% des suffrages exprimés contre Mauro Pizzigati, candidat des listes civiques soutenus par les partis de centre-droit.

<sup>190</sup> . "La Telenovela del candidato", *Il Gazzettino*, 9 février 2000.

<sup>191</sup> . "A caccia del candidato unitario. Il centrosinistra sta riflettendo. Verdi : sì a Costa, no al MOSE", *Il Gazzettino*, 10 février 2000.

<sup>192</sup> . "En fait, on a à l'intérieur de la majorité, des tensions assez fortes. Il existe une composante de la majorité qui traverse les DS et qui a comme représentant, l'ex-ministre Costa, qui est passé au Democratici, qui représente des intérêts forts, qui sont ceux de la structure monopolistique qui intervient dans les politiques de sauvegarde à travers le Consorzio Venezia Nuova. Les rapports sont plus qu'évidents. Je ne parle pas de choses illégales mais de choses bien connues", entretien avec un conseiller municipal.

<sup>193</sup> . Le caractère fonctionnel de cette proximité dans le cadre de la stratégie de M. Cacciari apparaît en filigrane dans les propos d'un autre conseiller municipal : "Cacciari a une ligne politique très cynique qui consiste à dire qu'il faut faire avec les intérêts forts. Ce n'est pas quelqu'un de corrompu ni quelqu'un qui vend son âme, il a décidé de manière explicite que face aux grands pouvoirs, de toute façon, on ne peut pas opposer de lignes alternatives. Ce qui signifie que si tu as la FIAT, l'IRI, l'Italsat, l'Enichem, l'AGIP chez toi, tu dois

soutient une stratégie de reconversion de l'économie vénitienne autour des hautes technologies et voit notamment dans le MOSE l'occasion de développer à Venise un secteur des technologies marines. Face à cette ligne, s'est progressivement constituée une autre coalition composée des Verts, de *Rifondazione Comunista* et d'une autre partie des DS. Cette coalition représentée notamment par le vice-maire sous les deux mandats Cacciari, Michele Vianello (DS), et le "prosindaco" pour la Terre Ferme, Gianfranco Bettin (Verdi) est opposée au MOSE et voit dans le port une entité économique dont les intérêts sont contraires à la fermeture régulière de la lagune. Le maintien de ces coalitions au sein de la majorité Cacciari permettait à ce dernier et à la junte à la fois de pousser la reconversion économique autour du port et de garder des rapports coopératifs avec les intérêts industriels et syndicaux de Porto Marghera. La présence de cette figure fédératrice<sup>194</sup> maintenait une coalition de centre-gauche composite mais fonctionnelle par rapport aux objectifs de non-dramatisation de la situation et de non-radicalisation des positions de chacune des parties. Le projet de Venise passait aussi par l'instauration de modalités locales de régulation des conflits partisans fonctionnant sur l'injonction permanente à préserver "l'idée de Venise" des conflits partisans et, par la même de fonctionner davantage sur la base de compromis que sur celle des veto et des rapports majorité-minorité. C'est bien ce fonctionnement que M. Cacciari a tenté de pérenniser, en vain, dans le conflit des candidatures en 2000 entre Paolo Costa et Gianfranco Bettin<sup>195</sup>. Finalement P. Costa emporte la mairie. Il reste à voir si le projet pour Venise résistera à l'après-Cacciari, s'il bénéficiera des liens de Costa avec le monde économique ou s'il subira les contre-coups des luttes de succession.

## **Conclusion**

On constate dans le cas de Venise l'émergence très nette d'un pouvoir urbain qui se traduit par une capacité d'action renouvelée dans une pluralité de domaines (logements,

---

*t'accommoder de ces intérêts. [...] Sur le centre historique et la lagune, Cacciari, au lieu d'être totalement en opposition à Enichem ou Agip, s'est positionné dans une attitude qui permet de laisser ouvert le dialogue. Il n'est pas figé sur une position, il peut maintenir un équilibre".*

<sup>194</sup> . M. Cacciari s'est par exemple toujours bien gardé de clarifier sa position par rapport au MOSE, en s'en remettant systématiquement aux résultats des enquêtes d'experts.

<sup>195</sup> . C'est ce même principe de primat de la coalition que M. Vianello a voulu rappeler en proposant sa propre candidature comme médiation entre le centre de Costa et la coalition rouge-verte emmené par Bettin. En vain, puisque sa candidature ne satisfait aucune des deux parties : il la retire le 14 février 2000. Cf. "Vianello ritira la candidatura", *Il Gazzettino*, 15 février 2000, extrait : "Nous avons toujours rappelé la valeur prioritaire de la coalition. L'unité du centre-gauche est un bien qui ne peut être mis en cause dans l'intérêt de certains partis ou de certaines personnes. En ces temps de difficultés pour le centre-gauche j'ai communiqué au secrétaire des DS, Andrea Martella, mon intention de renoncer à la candidature à la mairie de Venise. Je remercie les compagnons de parti et tous ceux qui m'ont soutenu. J'espère que tous suivront mon exemple avec le même sens des responsabilités".

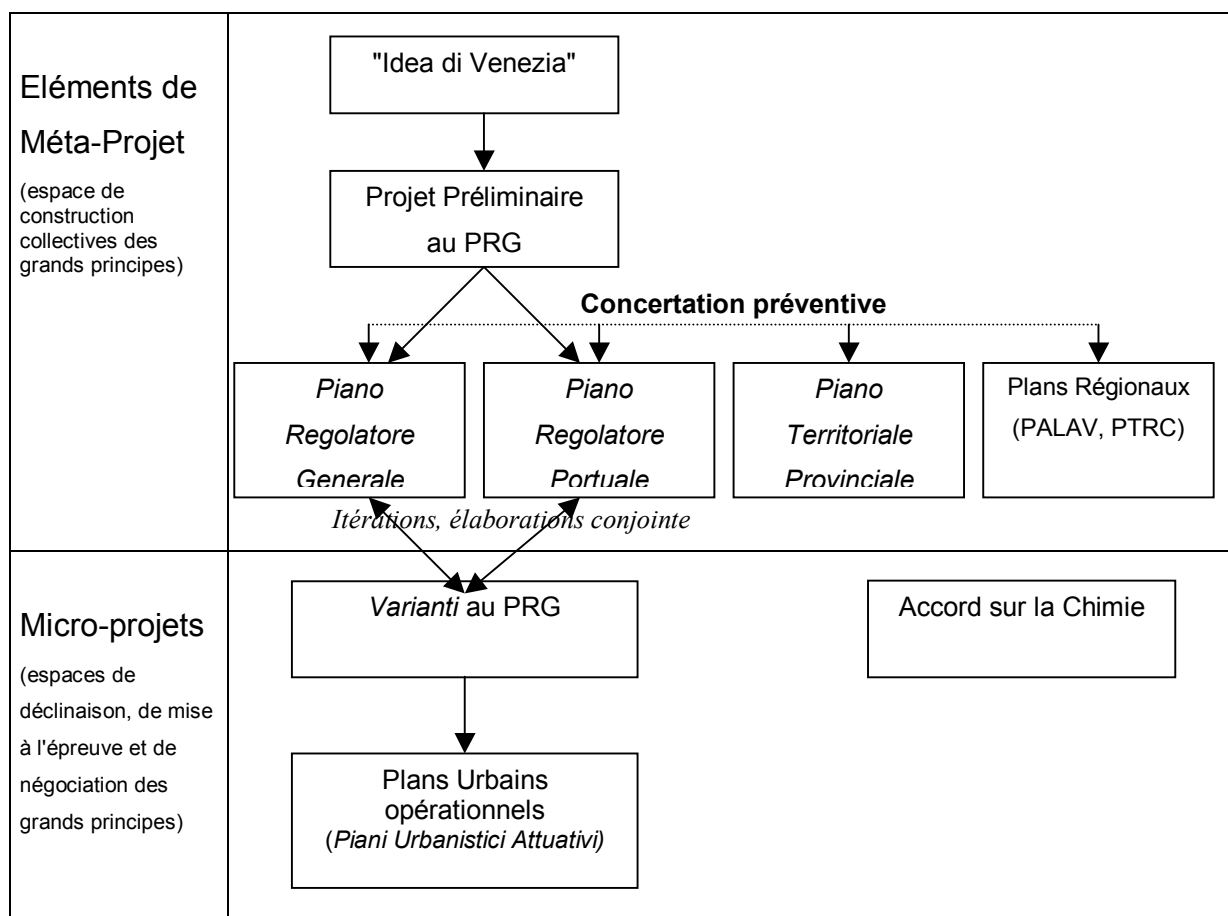
entretien des rives et des canaux de la lagune, réforme des administrations, etc.) et notamment par la capacité à impulser un processus de transformation d'un site industrialo-portuaire dont le contrôle avait pendant longtemps échappé au pouvoir municipal. Cette capacité d'action nouvelle s'explique certes par des variables juridiques et institutionnelles (changement du statut de la zone, nouvelles modalités d'élection du maire) et socio-économiques (la maturation d'un processus de décomposition du modèle économique de Porto Marghera), mais elle s'explique aussi par la manière dont a été géré le projet de transformation.

Cette capacité du gouvernement urbain à impulser des transformations tient non pas tant à l'affirmation forte des nouvelles prérogatives planificatrices de la ville, mais à une gestion politique qui consiste à accompagner la construction du projet et des choix qu'il comporte d'une activité systématique de mobilisation de ressources d'origines diverses et de la constitution d'un système d'acteurs pérennes. L'équipe Cacciari n'impose pas son projet aux opérateurs urbains, elle fixe davantage un cadre d'interaction, un contexte décisionnel, quelques axes stratégiques qui ont vocation à être opérationnalisés, déclinés concrètement par des projets concrets construits autour de processus interactifs, négociés entre une pluralité d'acteurs. La ville impulse un changement à Porto Marghera dont elle n'entend pas contrôler les moindres détails et temporalités. Surtout, ce processus de changement doit créer une capacité durable des acteurs locaux à coopérer et construire des compromis, il doit s'accompagner de la construction d'un véritable espace politique local.

On voit ici nettement la dialectique entre la dimension institutionnelle intégrative, celle du méta-projet, la dimension échangiste agrégative, celles des projets concrets. Une capacité d'action publique urbaine, des régulations politico-institutionnelles se reconstituent en s'articulant à des dynamiques sociales et économiques. Le processus de projet est bien cette démarche dialectique entre macro-intégration politico-institutionnelle au niveau du méta-projet et micro-agrégation sociale dans les interactions au niveau des projets concrets. Tout ceci instituant un territoire-institution. A travers cette dialectique du projet renaît ce qui avait disparu à Venise : une capacité à intégrer les politiques urbaines et à gouverner la transformation. C'est paradoxalement des processus plus flexibles –un gouvernement des processus- qui garantissent une capacité de gouvernement de la ville. Ce processus de projet institue la ville comme espace politique en activant des réseaux sociaux d'interactions. De manière significative, la phase ultérieure de construction d'un projet à Venise devrait prendre

la forme d'un plan stratégique<sup>196</sup> à l'image de celui qui a été lancé à Turin. Des contacts ont déjà été pris entre les deux villes pour organiser un échange d'expérience. L'approche que les responsables du plan stratégique semblent vouloir adopter est l'approche réticulaire qui vise à amener les composantes de la société urbaine à "faire système", à susciter la constitution d'un système d'acteurs urbain intégré.

**Figure V1** : Schéma synthétique des rapports entre méta-projet et projets à Venise.



<sup>196</sup> . Dans le cadre de la nouvelle junta Costa, c'est Roberto D'Agostino, assesseur à l'urbanisme des juntas Cacciari qui a récupéré la responsabilité politique de la planification stratégique dans le cadre d'un assessorat à l'environnement et à la planification stratégique. Turrido Pugliese, responsable jusque-là des politiques urbanistiques pour Porto Marghera devrait devenir la cheville ouvrière du plan stratégique.

**Figure V2** : La lagune, le centre historique de Venise et Porto Marghera.

**Figure V3** : Le centre historique de Venise et Porto Marghera.

**Figure V4** : Les différentes phases d'extension de Porto Marghera.

**Figure V5** : Une vue de Porto Marghera.

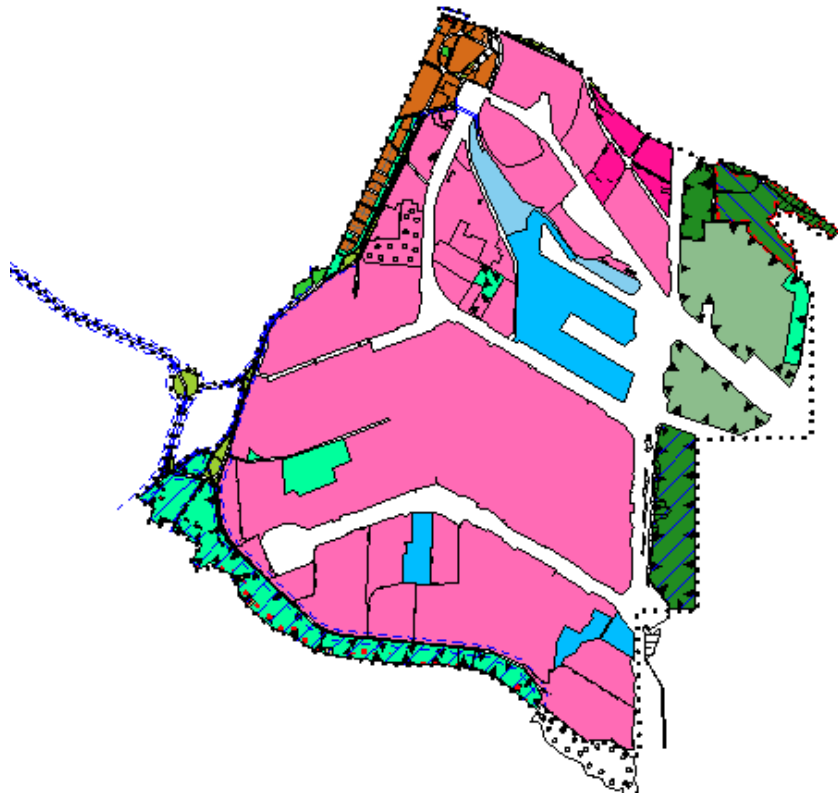


**Figure V6** : L'évolution de l'emploi à Porto Marghera.

Aluminium  
Chantiers navals  
Chimie  
Minéraux  
(hors métaux)  
Sidérurgie

| Année | Nombre<br>d'entreprises | Nombre<br>De salariés |
|-------|-------------------------|-----------------------|
|-------|-------------------------|-----------------------|

Figure V7 : La Variante au PRG pour Porto Marghera.



**Variante al P.R.G. per Porto Marghera**  
**LEGENDA**

|  |  |
|--|--|
| D1.1a - Zona industriale portuale di completamento               | VuA - Verde urbano attrezzato di progetto  |
| D1.1b - Zona industriale portuale di espansione                  | Verde di arredo stradale di progetto   |
| D1.2 - Industria cantieristica di interesse nazionale            | Fascia di rispetto lungo il Naviglio Brenta (Art. 33 PALAV)  |
| D1.3 - Zona di trasformazione a porto commerciale                | Area di interesse paesistico-ambientale (Art. 21/a PALAV)  |
| D5.x - Parco Scientifico Tecnologico                             | Area di interesse paesistico-ambientale (Art. 21/b PALAV)  |
| D2.a - Zona commerciale-direz.-artigian. di completamento        | Ambito di riqualificazione ambientale (Art. 23 PALAV)  |
| D2.b - Zona commerciale-direz.-artigian. di espansione           | Arginature storiche  |
| C1.3 - Zona residenziale di espansione                           | Edifici con tipo di intervento codificato o vincolato:<br>1 - Restauro<br>2 - Risanamento conservativo<br>3 - Ristrutt. con vincolo parziale |
| T - Zona di terminal stradale                                    | Manufatti testimoniali della civiltà industr. con tipo di interv. codific.:<br>1 - Restauro<br>2 - Ristrutturazione                          |
| Impianti ferroviari  | Limite variante  |
| Linea ferroviaria principale a servizio industriale              | Percorso ciclopedonale in sede propria   |
| PM - Parcheggi multipiano  | P.P. - P.R. - Strumenti attuativi vigenti  |
| Dspeciale/V - Attività petrolifere con destinazione verde urbano | Ambiti di risanamento ambientale   |
| SP - Zona per attività produttive esistenti                      | Attività petrolifere in sede impropria   |
| SP - Zona per attività produttive di progetto                    | Progetti unitari   |
| FS - Impianti tecnologici esistenti                              | Strumenti attuativi di futura istituzione  |
| F11 - Servizi di Pubblica Sicurezza                              | Viabilità di progetto  |
| F12 - Porto commerciale esistente                                | Fasce di rispetto  |
| F12 - Porto commerciale di progetto                              |  |
| Vu - Verde urbano esistente                                      |  |

**Figure V8** : les normes techniques de mise en œuvre de la *Variante* pour Porto Marghera.

Les normes techniques de mise en œuvre de la *Variante* pour Porto Marghera distinguent plusieurs types de zones :

- les zones industrialo-portuaires classées Zto D1.1a. ont vocation à le rester dans le cadre d'une stricte limitation de leurs transformations physiques et productives.
- les zones industrialo-portuaires de complément (Zto D1.1a.) sont des terrains désaffectés ou sous-utilisés ouverts à une réutilisation soumises à l'élaboration d'un *Piano Attuativo* qui permet à la commune d'en encadrer la réorganisation physique et la destination productive.
- les zones industrialo-portuaires d'expansion (Zto D1.1b.) sont des zones pour la plupart non urbanisées, de propriété communale ou destinées à être acquises par la commune via l'*Immobiliare Veneziana* et qui sont concernées en priorité par le processus de réindustrialisation de Porto Marghera autour d'un tissu de PME. Leur constructibilité est suspendue à la réalisation de travaux de réhabilitation environnementale.
- les zones industrielles de chantiers navals (Zto D1.2) de propriété de l'ex-société des participations d'Etat, *Fincantieri*, et qui occupent 67 ha au nord de la première zone industrielle sont régis par les mêmes règles que les zones industrielles de complément.
- les zones de transformation en port commercial (Zto D1.3). Un des grands objectifs de la junta est de favoriser la vocation commerciale du port de Venise. La *Variante* prévoit la transformation à terme de toute "l'île portuaire" délimitée par les trois canaux industriels en port commercial. Le sort futur des quais fonctionnant en autonomie fonctionnelle (gérée directement par les entreprises évoquées plus haut) dépend de facteurs peu maîtrisables par la commune. Les normes prévoient donc des rythmes d'évolution qui prennent en compte la santé des entreprises présentes et la justification de leur présence sur des terrains équipés de quais. Elles distinguent à l'intérieur de ce zonage des zones de permanence, dont l'utilisation par des grandes entreprises des secteurs de l'énergie, du pétrole et de la sidérurgie est confirmée "au moins jusqu'à la mutation des contraintes économiques qui justifient une telle localisation" et des zones de reconversion pour des aires déjà désaffectées et des terrains sur lesquels sont encore implantées des entreprises auxquelles l'Autorité Portuaire a refusé la reconduction de la concession de ses terrains domaniaux.
- les zones de possible transformation à un usage tertiaire et technologique (Zto D2.a et D2.b). La zone comprise entre la *Via Fratelli Bandiera* et la *Via dell'Elettricità*, qui accueille actuellement une grande diversité d'activités, a vocation à recevoir à l'avenir des fonctions commerciales, directionnelles, de recherche et d'artisanat de services. La transformation des fonctions de cette zone a pour but notamment d'établir un rideau d'activités économiques urbaines atténuant l'effet de ségrégation entre la partie urbaine de Marghera et la Z1.
- les zones destinées au Parc Scientifique et Technologique (Zto D5.) financé notamment par l'Objectif 2 du FEDER, le PST implanté depuis mai 1996 sur un ancien site de production d'engrais. La *Variante* destine à son expansion des terrains désaffectés de dépôts pétroliers de l'AGIP et de terrains désaffectés de l'Agrimont (production d'engrais).
- les zones d'activités pétrolières en exercice destinées à la transformation pour la requalification de Porto Marghera (Zto D/V). En cas de désaffectation, ces zones seraient préemptées pour une transformation en espaces verts. La loi spéciale et les plans régionaux (PTRC et PALAV) proscrivent en effet toute nouvelle implantation d'activités pétrolières dans la zone industrielle. Néanmoins une partie non négligeable des activités industrielles (pétrochimie, énergie) de Porto Marghera sont liées à la présence de terminaux pétroliers sur la rive lagunaire. D'autre part, les décisions relatives à l'expulsion du trafic pétrolier de la lagune relèvent du gouvernement central. La *Variante* pour Porto Marghera se déclare donc incompétente pour régir les transformations d'usage de ces zones de stockage et de raffinage qui occupent deux îles au nord-est du pôle industriel en contact direct avec la lagune. La *Variante* renvoie au PALAV qui n'autorise que les interventions d'entretien ordinaire et les opérations de mise en sécurité des installations.

**Figure V9** : les interventions directes de la Commune de Venise à Porto Marghera

Les projets d'équipement d'intérêt territorial :

- *le Parc de San Giuliano* : approuvée par le conseil municipal en juillet 1996, la réalisation de ce parc de 700 ha correspond à la volonté de réhabiliter les zones de rive lagunaire. L'aménagement du parc se fera par phases au gré de la libération et de l'acquisition des terrains (une partie du périmètre alloué au parc accueille encore des activités pétrolières). Dans une première phase, trois premières parcelles seront dépolluées et aménagées pour un budget de 18,5 millions d'euros financés à 25% par l'Union Européenne dans le cadre du projet Urban, 40 % par l'Etat, 25 % par la commune et 10 % par la Région Vénétie.
  - *l'Université de la Terre Ferme* : 250 000 m<sup>2</sup> de locaux universitaires doivent être aménagés sur l'initiative du Consortium pour le développement de l'Université de Venise (constitué des universités vénitiennes, Ca' Foscari et l'IUAV), de la commune et de l'Association des industriels de Venise. Le pôle a vocation à recevoir des activités d'enseignement et de recherches en rapport avec le territoire (économie, environnement) et à s'intégrer avec le Parc Scientifique et Technologique.
  - *le Parc Scientifique et Technologique (PST)* : le *Consorzio Venezia Ricerche*, la société du parc a vu le jour en 1993 et le parc fonctionne depuis 1996. Il opère dans trois domaines d'activités : l'environnement, les nouveaux matériaux et les technologies de l'information. Conçu au départ comme un incubateur d'entreprises, le PST a évolué vers un rôle d'acteur immobilier et une activité de "brokerage" consistant à faciliter l'établissement de synergies entre entreprises. L'idée est désormais davantage de faire venir au sein du parc des entreprises qui permettront aux PME de Venise et plus largement de toute la Région d'améliorer le contenu technologique de leurs activités. La première tranche de 1,6 ha déjà réalisée sera complétée par une seconde tranche de 4 ha. Une troisième de 5 ha devrait suivre à l'horizon 2003.
  - *Cité de la musique* : à l'instigation de la commune de Venise et dans le cadre du projet Urban, une société mixte d'assistance à la production musicale et à l'organisation de spectacles verra le jour sur un terrain désaffecté de la zone industrielle.
  - *le Terminal de Fusina* : dans le cadre de la réorganisation de la mobilité et d'une volonté de canaliser les flux touristiques "pendulaires", la commune a choisi Fusina comme point d'appui pour un désengorgement de l'axe principal du Pont de la Liberté. Il y est prévu l'aménagement d'appontages pour les *vaporetti*, de parkings, d'hôtels, de campings et de commerce.
- Les interventions opérationnelles pour la requalification économique de Porto Marghera :
- *les opérations d'assainissement et d'urbanisation primaire de terrains désaffectés dans la seconde zone industrielle*. La commune a mis en place une politique d'acquisition systématique des terrains libres au travers de son agence *l'Immobiliare Veneziana (IVE)*. Cette démarche permet à la ville de fluidifier le marché foncier, de procéder elle-même à l'assainissement des terrains et d'établir une réglementation opérationnelle favorable aux PME éco-compatibles. L'IVE exerce également une fonction de conseil auprès des acquéreurs en portant à leur connaissance la réglementation urbanistique et environnementale des terrains concernés et en les aidant dans la réalisation des plans d'assainissement environnemental et des plans opérationnels. Afin d'atténuer les surcoûts liés à l'implantation à Porto Marghera, l'IVE et PromoMarghera interviennent aussi comme intermédiaires entre les entités dispensatrices de financements (UE, Etat). Au travers de ces agences, la commune peut ainsi conduire plus sagement une politique d'activation des transformations et accélérer la réalisation de ses objectifs stratégiques.
  - *Opérations de reconversion au contenu économique défini*. Dans le cadre de la stratégie de développement de la fonction commerciale du port, la commune, soutenue par la Région, a suscité la création de deux infrastructures intermodales sur d'anciens sites industriels. Le *Centro Intermodale Adriatico* dont la gestion sera confié à une entreprise privée. Ce projet de 25 millions d'euros sera ainsi financé à 90% par des fonds privés. En outre, un nouveau site pour les transports routiers sera réalisé à proximité directe du port commercial. Ici aussi l'investissement est essentiellement privé. Sur la bande d'îlots de la *Via Fratelli Bandiera*, la volonté d'implanter des activités directionnelles, commerciales et d'artisanat de services se traduit par la reconversion de locaux industriels en "Citadelle de l'artisanat" ayant vocation à accueillir une quarantaine d'entreprises artisanales et tertiaires.

**Figure V10** : La Variante au PRG pour Porto Marghera. Détails.

Zones destinées au Parc Scientifique et technologique



Zones de transformation en port commercial



Les activités pétrolières en exercice en zone destinée à la réhabilitation environnementale



**Figure V11** : Zones en mutation à Porto Marghera

**Figure V12** : Répartition de la population par secteur géographique et catégories sociales et professionnelles.

Evolution de la population de Venise

| Année | Centre historique | Estuaire | Terre-Ferme | Commune |
|-------|-------------------|----------|-------------|---------|
| 1871  | 128787            | 19457    | 16356       | 164600  |
| 1901  | 146682            | 21064    | 20597       | 188343  |
| 1951  | 174808            | 44037    | 96966       | 315811  |
| 1966  | 121309            | 51125    | 193314      | 365748  |
| 1970  | 111550            | 50729    | 205249      | 367528  |
| 1980  | 95222             | 49420    | 207811      | 352453  |
| 1990  | 78165             | 47271    | 192270      | 317837  |
| 1995  | 71053             | 45840    | 182072      | 298967  |
| 2000  | 66386             | 32451    | 176531      | 275368  |
| 2001  | 65695             | 32183    | 176290      | 274168  |

## Chapitre 5

### Nantes

Notre étude de cas nantaise porte sur un espace urbain situé au cœur de l'agglomération nantaise, l'Ile de Nantes (cf. figure N1). Cette île, vaste de 350 hectares, a été progressivement constituée au fil du siècle par les comblements des bras de la Loire (cf figure N2) . Elle constitue aujourd'hui un ensemble dépourvu d'unité associant activités et friches industrielles et portuaires dans sa partie occidentale (la partie communément appelée "Prairie au Duc" ou "Ile-Sainte-Anne"), zones résidentielles, équipements collectifs et activités tertiaires dans sa partie orientale (l'île Beaulieu). La Ville et la communauté urbaine de Nantes entendent faire de ce qui demeure aujourd'hui le "ventre mou" de la Cité des Ducs le nouveau centre d'une agglomération en voie d'intégration croissante et en pleine croissance démographique<sup>1</sup>. L'Ile de Nantes a ainsi vocation à devenir la vitrine de l'urbanisme "à la nantaise", déjà exporté à travers le succès du tramway, et le symbole d'une métropole en pleine expansion.

L'analyse du projet nantais nous permettra de mettre en lumière les logiques de gestion politique du projet et le travail politique des représentations. Face à des enjeux d'aménagement extrêmement délicats, les leaders et institutions politiques vont jouer des échelles et des temporalités afin d'enclencher un travail collectif de reformulation des enjeux et du projet pour l'Ile de Nantes. En resituant le projet dans la perspective de la construction de l'agglomération et de la métropole, le gouvernement urbain inscrit le projet pour l'Ile de Nantes dans une perspective plus globale, dans un processus de construction d'un méta-projet qui va permettre de faire émerger de nouveaux problèmes et déboucher sur de nouvelles formulations du projet. On voit nettement ici comment le processus de projet est un moment

---

<sup>1</sup> . Evolution de la population de la commune de Nantes et de son agglomération (source : recensements INSEE) :

|  | Pop. 1982 | Pop. 1990                | Pop. 1999                | Variation 1990-82 | Variation 1999-90 |
|--|-----------|--------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|
| Commune de Nantes                                | 240 539   | 244 995                  | 269 131                  | + 2 %             | + 9.85 %          |
| Agglomération de Nantes<br>(19 communes)         | 464 857   | 496 078<br>(20 communes) | 543 804<br>(22 communes) | + 6.29 %          | + 9.62 %          |
| Pop. commune de Nantes / pop. de l'agglomération | 51,74 %   | 49,39 %                  | 49,49 %                  |                   |                   |



d'accumulation de ressources cognitives, organisationnelles, politiques et identitaires et que le gouvernement urbain est garant du cadre d'action qui permet au processus de projet de produire ces ressources.

Le cas nantais permet de montrer nettement comment un processus de projet associe deux dynamiques parallèles de construction incrémentale des choix, d'une part, et de construction du système d'acteurs, d'autre part. La construction d'un méta-projet pour l'agglomération et pour la métropole Nantes-Saint-Nazaire est aussi un processus de consolidation de rapports partenariaux entre une pluralité d'acteurs. A l'échelle du projet concret, l'expérimentation de l'outil du plan-guide l'Ile de Nantes a permis de faire du plan un outil de dialogue, d'interactions, d'accumulation de connaissances pour l'action et de construction de normes partagées dont on attend qu'elle assure la cohérence entre les interventions.

Enfin, un des aspects les plus frappants du projet pour l'Ile de Nantes est la manière dont l'action planificatrice organise l'articulation des régulations dans le processus de production de la ville. La mise en cohérence des interventions sur la ville n'est pas attendue de la seule influence des règles d'urbanisme ou de la mise en place d'une procédure ou d'une structure publique d'aménagement mais davantage des normes, règles et identités d'action qui découleront des itérations et interactions qui jalonneront le processus de construction incrémental du projet. Dans cette démarche de projet, les maîtres d'ouvrage publics reconnaissent que la ville ne se construit pas uniquement sur la base d'actes publics mais essentiellement sur la base d'une combinaison de logiques de régulation et de dynamiques de valorisation publiques et privées.

La recherche à Nantes a été conduite pendant trois mois, d'avril à juin 2001. Des entretiens semi-directifs ont été conduits auprès d'une trentaine de personnes sélectionnées parmi les élus, les fonctionnaires et techniciens des collectivités locales, les représentants de l'Etat, les responsables de la Chambre de commerce et d'industrie, des associations de représentations des intérêts économiques, des associations de défense du site de la Prairie au Duc et d'un certain nombre d'observateurs de la vie politique nantaise<sup>2</sup>. Le dépouillement de la presse locale depuis la moitié des années 1980, la consultation des comptes rendus des conseils du District de l'agglomération nantaise puis de la Communauté urbaine de Nantes, l'analyse des documents prospectifs et des projets successifs pour l'Ile de Nantes ont complété le matériau de recherche. Enfin, la participation à deux réunions publiques de présentation du

projet pour l'Ile de Nantes a été extrêmement précieuse pour comprendre les registres de légitimation de la méthode nantaise de production de la ville mobilisés par les élus. Cette étude de cas emprunte donc également à la méthode de l'analyse du discours des acteurs notamment dans la troisième partie consacrée aux stratégies de conduite opérationnelle du projet pour l'Ile de Nantes.

## **1. Contexte et prémices du projet**

Le projet de l'Ile de Nantes est inscrit dans l'histoire économique, politique et sociale de la ville. Le site qu'il prend en charge est le reflet des transformations économiques qu'a connu la ville. De plus, le processus d'émergence du projet et ses premières formulations sont significatives des conflits qui traversent la société nantaise dans les années 1970 et 1980.

### **1.1 La crise économique et sociale des années 1970 et 1980**

Nantes, à partir des années 1960 est affectée par des transformations importantes de sa base économique et sociale qui vont plonger la ville dans une crise politique durable. La ville peine à réinventer un modèle de développement économique. Ces incertitudes sur le devenir économique et social de la ville se traduisent par un affaiblissement du pouvoir local, une grande instabilité et le renforcement parallèle de l'intervention de l'Etat dans le gouvernement du territoire.

#### **1.1.1 Les transformations de la base économique**

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, l'économie nantaise est caractérisée par une forte composante industrielle. Dès les années 1960, cependant, l'industrie nantaise entre dans une crise qui se traduit par des destructions d'emplois et une captation des entreprises locales par des capitaux nationaux ou étrangers. Face à cette crise du système productif local, l'Etat prend une part de plus en plus grande dans la conduite du développement économique local.

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et dans la première moitié du XX<sup>e</sup>, Nantes a su construire une industrie diversifiée en dehors de toute intervention de l'Etat. La mécanique, les chantiers navals et l'industrie agro-alimentaire constituent le cœur de la structure économique de la ville. Les chantiers navals, installés à la proximité immédiate du centre-ville sur la Prairie au Duc et à Chantenay, font figure d'emblème de l'industrie locale. Jusque dans les années 1960, ils sont mis à contribution pour reconstruire la flotte française. En 1959, plus de 7000

---

<sup>2</sup> . Certains entretiens exploités pour la réalisation d'une recherche et d'un mémoire de DEA sur la politique des déplacements urbains en 1997 ont également été repris.

personnes travaillent dans les deux chantiers nantais : les Ateliers et Chantiers de Bretagne et les Chantiers Dubigeon. La métallurgie<sup>3</sup> et les industries agro-alimentaires<sup>4</sup> comptent également parmi les grands employeurs de la ville. Comparé à cette présence massive de l'industrie, le secteur des services paraît, lui, largement atrophié<sup>5</sup>. Ces filières industrielles se sont développées dans le sillon tracé par la tradition maritime et portuaire de l'économie nantaise. La biscuiterie s'est développée afin de répondre aux besoins de la marine au long cours, de même que l'industrie de la conserve. La tradition métallurgique est née dans le sillage de l'industrie de la conserve et de la construction navale. C'est donc un ensemble de filières intégrées qui entre en crise dans les années 1960-1970. C'est aussi toute une structure sociale associée à cette économie qui va connaître de sérieux bouleversements. Sans que la ville entrevoit alors un modèle de développement économique de substitution.

La bourgeoisie industrielle et commerciale nantaise qui, jusque-là, contrôlait l'essentiel des activités industrielles, perd peu à peu le contrôle des principaux établissements et, ce faisant, la maîtrise du développement économique local. En 1968, la Biscuiterie Nantaise vend 85% de son capital au groupe américain General Mills. En 1970, le siège de Lefèvre-Utile est transféré en région parisienne et la firme est bientôt absorbée par le groupe BSN. En 1974, Brissonneau et Lotz passe sous le contrôle du groupe Jeumont-Schneider. Au même moment, Nantes voit son destin économique de plus en plus pris en main par des politiques d'aménagement menées par l'Etat<sup>6</sup>. En 1965, la création du port autonome de Nantes-Saint-

---

<sup>3</sup> . Les Etablissements Carnaud et Forges de Basse-Indre et la Société des Forges et Ateliers du Creusot (ex-Batignolles-Châtillon) emploient chacun quelques 3000 employés. S'y ajoutent les entreprises de chaudronneries telles que Brissonneau et Lotz, Saulnier-Duval, Joseph Paris.

<sup>4</sup> . LU, BN, Saupiquet, Cassegrain, Frigécrème fournissent les plus célèbres produits d'exportation nantais.

<sup>5</sup> . Une autre illustration de la manière dont l'industrie marque la société locale est la très forte présence, encore sensible aujourd'hui, de l'enseignement technique à Nantes. Cette présence est à mettre en rapport avec la réouverture tardive de l'Université de Nantes, en 1962. Celle-ci avait été chassée de la ville par le maire en 1735 et s'était réfugiée à Rennes. Notons, cependant, que la faculté de médecine n'est pas concernée par cet exil et que Nantes se dote dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle d'une Ecole de commerce.

<sup>6</sup> . Jusqu'aux lois de décentralisation, le pouvoir du préfet de région à Nantes ne cesse de s'accroître. Outre les fonctions et les moyens de représentant de l'Etat dont il dispose, le préfet de Nantes a aussi la charge du secrétariat de l'Etablissement Public Régional et dispose d'une mission régionale composée de chargés de mission mis à disposition par les administrations d'Etat. Le pouvoir du préfet de Région est encore renforcé à Nantes par le fait qu'Olivier Guichard, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale de 1963 à 1968, député de Loire-Atlantique à partir de 1967, plusieurs fois ministre et président de l'Etablissement Public Régional des Pays-de-la-Loire s'appuie entièrement sur le préfet et ses services. Claude Mauffret, chargé de mission sur la recherche auprès du préfet Camous dans les années 1970, témoigne du déséquilibre entre un préfet tout puissant et des élus relayés dans les seconds rôles : *"Je ne m'attendais pas cependant à un tel déséquilibre des rapports de force entre l'administration et les élus ; j'en éprouvais même une certaine gêne ; l'élu de base, le maire, le conseiller général, et même souvent le député, en était réduit au rôle de quémandeur pour sa commune, son canton ou tout autre besoin de sa circonscription. Tout ce qui avait quelque importance était imaginé, négocié, mis au point, coordonné et exécuté de façon très centralisée par les services du préfet , après accord au sommet entre celui-ci et le président de l'établissement public régional"*, in Régent, J.-J. (dir.), *Rue Kervégan. Nantes 1977-1998*, Nantes, Editions Kervégan, 1999, p. 60.

Nazaire soustrait le port au contrôle des Chambres de commerce. En 1966, Nantes est désigné comme métropole d'équilibre par la DATAR et bénéficie d'un certain nombre de délocalisations publiques (services du Ministère des Affaires étrangères, services centraux du Casier Judiciaire, Laboratoire central des Ponts et Chaussées) et privées (services des titres de la Société Générale). En 1970, un commissaire à l'industrialisation de l'Ouest Atlantique est nommé par le gouvernement. En s'appuyant sur une association réunissant les acteurs économiques régionaux à l'échelle des trois régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes, l'association Ouest Atlantique, et une équipe de chargés de mission mis à disposition par les grandes entreprises publiques (EDF, Armement), ce commissaire pourvoit la région nantaise en implantations industrielles exogènes (LMT, ancêtre d'Alcatel en 1971, puis Sercel). En 1976, le gouvernement décide de l'aménagement d'un terminal méthanier à Montoir-de-Bretagne, en amont de Saint-Nazaire. Avec la décision d'agrandir la raffinerie de Donges et de construire une centrale thermique à Cordemais, l'Etat fait de Nantes-Saint-Nazaire l'un des plus importants ports énergétiques français.

#### 1.1.2 L'émergence difficile d'une nouvelle équation sociale et politique

Ces transformations de la base économique induisent une évolution de l'identité et des structures sociales de la ville. La timide tertiairisation de l'économie renouvelle l'équation sociale nantaise. Ces transformations se font néanmoins dans la douleur dans une ville marquée traditionnellement par une forte conflictualité sociale.

"Dans les années 1960, le secteur secondaire représente encore 42% des emplois et au recensement de 1975, un tiers des Nantais est ouvrier"<sup>7</sup>. Le caractère ouvrier de la ville imprègne son climat social et politique<sup>8</sup>. Les conditions de travail extrêmement difficiles dans la métallurgie comme dans les entreprises de confection employant une main d'œuvre féminine, associée à une solide tradition anarcho-syndicaliste font de Nantes la capitale des jours de grève et ponctuent sa vie politique et sociale de mobilisations ouvrières à répétition<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> . Régent, J.-J. (dir.), *Rue Kervégan. Op. cit.*, p. 30.

<sup>8</sup> . Et inspire cette remarque peu amène à Jean-François Gravier : "*Nantes est une ville de main d'œuvre banale, sujette à des remous violents : première place commerciale et seule place boursière à l'Ouest, la banque et les assurances y sont pourtant mal représentées. Enfin, d'après les statistiques, c'est de toutes les cités provinciales, celle où on lit le moins. Bref la pauvreté du milieu social et l'absence quasi-totale d'activités nobles traduisent une inaptitude aux fonctions métropolitaines*", in *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Paris, Flammarion, 1964, p. 337. Les milieux de l'aménagement du territoire ne sont pas, à l'époque, unanimement favorables à la désignation de Nantes comme métropole d'équilibre de l'Ouest, beaucoup lui préfèrent Rennes ou Angers. C'est Olivier Guichard qui permet à la Cité des Ducs d'emporter la mise.

<sup>9</sup> . La composante ouvrière des mouvements de mai 1968 part des ateliers de Sud-Aviation dans la banlieue nantaise. Virginie Frappart cite une enquête réalisée en 1966 par les étudiants de l'Ecole Supérieure de Commerce de Nantes, dans laquelle, à la question "*Parmi les villes suivantes, quelles sont les quatre qui ont le*

Dès la moitié des années 1960, pourtant une révolution silencieuse commence, qui voit la montée en force de la part des employés dans la population active. La part des ouvriers dans la population active qui était de 48% en 1946, tombe à 33% en 1975 puis à 20% en 1990. La création d'emplois tertiaires compense partiellement les fermetures et délocalisations d'industrie. Jusqu'ici, les emplois tertiaires étaient concentrés dans le commerce et donc souvent directement liés aux activités portuaires et industrielles. Mais, avec le développement des administrations publiques et para-publiques, la réouverture de l'Université en 1962, la part des emplois administratifs augmente rapidement.

Dans les années 1970-80, ces mutations, si elles permettent de compenser les conséquences de la désindustrialisation, n'en suscitent pas moins une forte inquiétude identitaire dans une ville toujours caractérisée par un niveau élevé de conflictualité sociale. La ville connaît alors une longue crise sociale et politique, dont l'instabilité municipale est la plus éclatante illustration.

## **1.2 Une crise municipale durable**

La crise économique, sociale et identitaire que connaît la ville se traduit ainsi par une longue crise politique due à la décomposition d'une structure du pouvoir local qui ne correspond plus à la réalité sociale locale mais reflète d'anciennes alliances sociales. Pourtant aucune coalition ne vient se substituer clairement à cette ancienne structure de pouvoir. Ainsi, les mandats du socialiste Alain Chénard (1977-1983) et du RPR Michel Chauty (1983-1989) sont-ils marqués par une instabilité des coalitions et de très durs conflits.

### **1.2.1 Le crépuscule d'une structure de pouvoir local : la fin de l'ère Morice**

Les municipalités du maire radical André Morice<sup>10</sup> (1965-1977) reflètent une équation sociale, celle de la Nantes des années 1950-1960. Durant ses deux mandats, le maire parvient

---

*plus mauvais climat social ?*", les cadres parisiens répondent Nantes à 76% devant Le Havre 70%, Marseille 60% et Lille 45%, in *La mise en mots de la ville contemporaine, représentations et images de Nantes*, thèse de doctorat de géographie, Université de Nantes, 2001, p. 65.

<sup>10</sup> . Radical proche d'Edouard Herriot, André Morice (1900-1990) a d'abord été une figure phare de la IV<sup>e</sup> République et des alliances au centre qui la caractérisent avant de se replier sur son fief local après l'arrivée du Général De Gaulle au pouvoir. Issu d'une famille radicale –son père, Emile Morice (1870-1931) est mécanicien aux chemins de fer, syndicaliste, franc-maçon, laïc militant et conseiller municipal radical-socialiste à Nantes pendant 27 ans-, A. Morice adhère au parti Radical en 1924 et préside dès 1930 les "Jeunesses laïques et républicaines" nantaises. En 1936, il soutient le Front Populaire et est élu président d'une fédération radicale-socialiste de Loire Inférieure qu'il parvient à transformer en machine électorale moderne. Fait prisonnier par les Allemands en mai 1940, il rentre de captivité pour des motifs obscurs en 1943. Patron d'une entreprise de travaux publics, l'Entreprise Nantaise de Travaux Publics et Paysagers, qui participe à la construction du Mur de l'Atlantique et d'aérodromes pour les Allemands sous l'Occupation, André Morice est blanchi à la Libération par le Comité supérieur des profits illicites contre l'avis du comité local qui parvient à démontrer que Morice a continué à gérer son entreprise en captivité et après son retour en 1943. Malgré les soupçons, il entre au conseil

à maintenir une large coalition associant des catholiques intégristes et des anticléricaux acharnés, des représentants de la bourgeoisie industrielle et commerciale et les vieux leaders de la SFIO<sup>11</sup>, tous unis par l'antigaullisme et l'anticommunisme<sup>12</sup>. Si elle a largement perdu de sa maîtrise sur le tissu économique local<sup>13</sup>, la bourgeoisie industrielle et commerçante nantaise est encore largement présente dans le pouvoir local nantais. Elle conserve notamment

---

municipal de Nantes en 1945 dans une alliance PC-SFIO-Parti Radical et devient adjoint aux sports et à la jeunesse. A partir de 1947, il est conseiller municipal dans une mairie passée à droite (Indépendants-MRP-RPF). Jusqu'à son élection au poste de maire en 1965, sa carrière politique est essentiellement nationale. Elu à la première assemblée constituante en 1945, il demeure député jusqu'en 1958. Il s'illustre par son anti-mendésisme (il fonde son parti, le Centre Républicain en protestation de la politique de Mendès-France en Algérie) et comme champion de l'Algérie française sous la IV<sup>e</sup> République, il est sept fois ministre et détenteur de portefeuilles importants. Il est notamment ministre de la Défense nationale au moment de la guerre d'Algérie et "inventeur" de la fameuse "Ligne Morice" système de défense frontalier installé entre l'Algérie et la Tunisie afin d'entraver les flux d'activistes et de matériel militaire entre les deux pays (pour la réalisation duquel on le soupçonne d'avoir favorisé son entreprise). Il quitte la scène nationale après les Accords d'Evian et met sur pied à Nantes des coalitions de "Troisième Force" dont le dénominateur commun est avant tout l'antigaullisme et l'anticommunisme (cf. Petaux, J., *Le changement politique dans le gouvernement local. Le pouvoir municipal à Nantes*, Paris, Pedone, 1982 ; Liaigre, F., *L'étrange ascension d'un maire de Nantes. André Morice, la Collaboration et la Résistance*, Paris, Les éditions de l'atelier, 2002).

<sup>11</sup> . Ses deux premiers adjoints sont André Routier-Preuvost, leader nantais de la SFIO, et Lyonel Pellerin, apparenté CNI (Centre national des Indépendants). En 1975, à la suite d'un congrès fédéral du PS, tous les conseillers municipaux socialistes sont sommés de sortir de la majorité d'André Morice –qui a appelé à voter pour Valéry Giscard d'Estaing à l'élection présidentielle de 1974- et de se constituer en groupe d'opposition. Leur refus leur vaut l'exclusion du parti. Seul Alain Chénard, alors conseiller municipal à la jeunesse, remet sa démission au maire. L'alliance entre la SFIO et les représentants des anciens comités électoraux radicaux et républicains modérés s'explique aussi par le fait que ceux-ci, face à une droite locale catholique et parfois royaliste, ont pendant longtemps fait figure d'hommes de gauche en Loire-Inférieure, la profession de foi laïque, républicaine et libérale suffisant localement à accréditer un positionnement progressiste.

<sup>12</sup> . L'attelage politique d'André Morice est caractéristique des coalitions de Troisième Force, elles-mêmes typiques des fonctionnements politiques de la IV<sup>e</sup> République. A l'image de Jean Minjoz à Besançon et de nombreux maires radicaux et socialistes (sur ce point, voir les très éclairantes explications que donne Olivier Borraz des systèmes d'alliances municipales qui perdurent jusqu'en 1977, in *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1998, p. 51 et s.), André Morice est marqué par les remous politiques de la Libération et les recompositions qui s'engagent à partir de 1947. L'année 1947 est en effet marquée par plusieurs événements déterminants : la création en avril du Rassemblement pour la France (RPF) par le Général de Gaulle, des grèves insurrectionnelles ; la sortie des ministres communistes du gouvernement de Paul Ramadier en mai qui met fin au tripartisme (MRP-SFIO-PCF) ; l'instauration de la représentation proportionnelle pour les élections municipales dans les communes de plus de 9 000 habitants ; le triomphe du RPF dans les villes de plus de 9000 habitants (38,7% en moyenne) aux élections municipales d'octobre ; le maintien du PCF au même scrutin à un score élevé (28,9%). Le tiers restant des voix se partage entre la SFIO (13,4%), le MRP (9,3%) et le parti radical (5,7%). Face au choc produit par ces élections, une alliance électorale entre ces trois dernières formations se dessine au centre, au niveau municipal comme au niveau national, afin de préserver la IV<sup>e</sup> République des forces centrifuges que représentent les gaullistes et les communistes. Ces alliances dites de "Troisième Force" tendent à tirer les radicaux et les socialistes vers la droite. C'est le cas manifeste d'André Morice, radical, qui d'une alliance avec les communistes entre 1945 et 1947 passe à une alliance avec certains éléments antigaullistes d'extrême droite durant son mayorat. C'est le cas aussi des composantes socialistes de sa majorité qui refusent la stratégie d'alliance avec les communistes décidée par François Mitterrand à partir du Congrès d'Epinal. Comme l'indique O. Borraz, "Jean Minjoz à Besançon, Guy Mollet à Arras, Gaston Defferre à Marseille, Augustin Laurent à Lille ou encore André Morice à Nantes sont clairement des hommes de la IV<sup>e</sup> République" (*op. cit.*, p. 58) dans une France entrée dans la Ve République. Tous tendent à s'arc-bouter sur des alliances politiques d'un régime passé.

<sup>13</sup> . Selon Virginie Frappart, dès la fin des années 1970, 80 à 85% des investissements réalisés dans l'agglomération sont le fait d'entreprises ayant leur siège en dehors de la région, in *La mise en mots de la ville contemporaine*, *op. cit.*

certaines positions de pouvoir au sein de la Chambre et du Tribunal de commerce. Le pouvoir politique et social de cette bourgeoisie doit beaucoup aux relais qu'elles trouvent dans l'Eglise car, même si Nantes demeure un "îlot républicain dans un océan d'Ancien Régime"<sup>14</sup>, l'alliance nouée entre l'Evêché et la bourgeoisie locale est une donnée incontournable du paysage politique nantais<sup>15</sup>. Dans une ville dont le développement a été pris en main pour une bonne part par l'Etat, l'institution municipale, sans grand pouvoir, sert de mouvoir à de vieilles alliances sociales<sup>16</sup>. Elle est aussi la chambre d'enregistrement de décisions désastreuses en matière d'urbanisme élaborées par les services de l'Etat avec l'appui des services techniques municipaux affranchis de tout contrôle politique : la construction d'un système de voies pénétrantes, la rénovation du quartier du Marchix, la construction de la Tour de Bretagne (cf. figure N3), etc.

L'attelage politique des majorités Morice est en décalage par rapport aux contours sociaux d'une ville qui, au milieu des années 1970, a bien changé. Sa population a rajeuni : "près de 41% des habitants de Nantes ont moins de vingt-cinq ans en 1975. Même si Nantes reste une ville marquée par l'industrie, les délocalisations privées et publiques y ont développé la part de l'emploi tertiaire<sup>17</sup>. L'installation de nouvelles entreprises et administrations, la réouverture de l'Université entraîne l'arrivée de nouveaux profils sociaux. Le réseau associatif se développe en dehors des frontières et clivages classiques de la société locale (réseaux catholiques et laïcs, cercles bourgeois, sociabilités ouvrières, etc.). Le nouveau Parti Socialiste, impliqué avec le PCF dans une stratégie d'Union de la Gauche trouve des relais efficaces dans le réseau des associations de quartier et d'animation culturelle qui impliquent les "nouvelles couches sociales"<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> . Siegfried, A., *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III<sup>e</sup> République*, Paris, A. Colin, 1980.

<sup>15</sup> . Les contacts entre la bourgeoisie et l'Evêché s'établissent notamment dans des clubs tels que le Cercle des Trois Provinces. Le règne de Monseigneur Villepelet, évêque très conservateur de Nantes entre 1936 et 1966, ont permis la stabilisation de ces rapports entre la bourgeoisie d'affaires catholiques et l'Eglise. Jean Garnier, directeur des Ateliers et Chantiers de Nantes, raconte, par ailleurs, que la visite chez l'évêque faisait partie de sa tournée de consultations lors des crises qui secouaient les chantiers navals, *in* Régent, J.-J. (dir.), *Rue Kervégan*, *op. cit.*, p. 56.

<sup>16</sup> . Certains membres du conseil municipal voient d'ailleurs dans leur mandat un moyen parmi d'autre d'attester de leur mandat : "*pour un grand bourgeois comme moi, fils et petit-fils de notables, être élu à la mairie de Nantes, c'est un 'gadget sans plus'. Je n'en ai jamais tiré une gloire extraordinaire... comme certains*", entretien de Marc Polo, cité *in* Petaux, J., *op. cit.*, p. 50.

<sup>17</sup> . Danielle Rapetti note entre les recensements de 1962 et de 1982, un doublement des effectifs des cadres et professions libérales et des employés tandis que ceux des ouvriers, artisans et chefs d'entreprises régressent, *in* "Images sociales d'une ville", *in* Renard, J. (dir.), "Nantes et son agglomération", *Cahiers Nantais*, n°33-34, 1990.

<sup>18</sup> . Alain Chénard est lui-même fondateur du Club Léo Lagrange à Nantes. On a ici une illustration de l'émergence politique des "nouvelles couches" lors des élections municipales de 1977 évoquée par Albert Mabileau et Claude Sorbets *in* *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989.

Cette nouvelle donne sociale engendre deux ruptures importantes en 1976-77 : l'élection du socialiste Alain Chénard<sup>19</sup> à la tête d'une liste d'union de la gauche lors des élections municipales de mars 1977<sup>20</sup>, sur fond de délitement de la coalition Morice ; l'élection en novembre 1976 d'une figure étrangère aux réseaux de la bourgeoisie industrielle et commerçante nantaise à la présidence de la Chambre de Commerce, Jean-Joseph Régent<sup>21</sup>. Lors des élections municipales de 1977, une bonne partie de l'agglomération nantaise "vire au rose" puisque, outre les réélections des maires socialistes de Rezé et Bouguenais, Saint-Herblain est conquis par le très jeune Jean-Marc Ayrault, 27 ans à l'époque, aux dépens du maire sortant RPR Michel Chauty. A Nantes, Alain Chénard obtient, au-delà des soutiens traditionnels de la gauche, ceux des associations laïques, des régionalistes bretons, de certains écologistes et des associations de quartier. Nantes devient la plus grande ville française gérée par la gauche. Son élection semble tourner définitivement la page de la tradition politique incarnée par André Morice qui consistait à gérer les équilibres sociaux, culturels et confessionnels d'une ville de province fermée sur elle-même.

L'évolution de la structure du pouvoir est aussi sensible du côté des institutions socio-économiques. Le pouvoir des grandes familles commerçantes nantaises y décroît à mesure que leurs descendants disparaissent de la direction et de l'actionnariat des entreprises locales. L'élection de Jean-Joseph Régent à la présidence de la CCI en novembre 1976 fait figure de tournant pour le monde économique nantais. Ce tournant est préparé par la création du Cercle des Jeunes Dirigeants (CJD) et de la Jeune Chambre économique qui voient se côtoyer des cadres qui ne sont pas forcément issus du sérail des "familles nantaises" et de jeunes fonctionnaires tels que Patrick Mareschal, directeur de l'Observatoire économique régional<sup>22</sup> et futur membre des municipalités Chénard et Ayrault ou Philippe-Henri Baudot, directeur de l'Organisme Régional d'Etudes et d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (OREAM). Le

---

<sup>19</sup> . Agé d'à peine 40 ans, Alain Chénard est ingénieur commercial à IBM. Militant syndical à F.O. et membre de la S.F.I.O., il suit François Mitterrand au Congrès d'Epinau de 1971. Avant les élections municipales de 1977, il est le seul conseiller municipal socialiste qui, se conformant aux exigences de la direction fédérale du PS, sort de la majorité Morice dont il faisait partie depuis 1965.

<sup>20</sup> . A. Chénard l'emporte au second tour face au maire sortant avec seulement 619 voix d'avance soit 51,01% des suffrages exprimés.

<sup>21</sup> . J.-J. Régent n'est ni Nantais, ni issu de la tradition marchande. Fils d'un forgeron du Croisic, c'est un petit entrepreneur dans l'assainissement, étranger au milieu des vieilles familles commerçantes nantaises.

<sup>22</sup> . Organisme d'études économiques commun à la DATAR et à l'INSEE. Patrick Mareschal fut pendant longtemps proche de la municipalité Morice. Il faillit même, selon Joël Bonnemaïson, être candidat avec Jean-Claude Bonduelle, futur adjoint à l'urbanisme de Chénard, sur la liste du maire sortant aux municipales de 1977, avant de rallier celle d'Alain Chénard, cf. Bonnemaïson, J., *La bataille de Nantes. Préludes aux législatives*, Les Sables d'Olonnes, Le cercle d'or, 1977..



CJD suscite la création de l'Union Patronale, section locale du CNPF, qui n'existait pas jusque-là !

Dès son élection à la tête de la CCI, J.-J. Régent manifeste sa volonté de réformer la structure et d'en faire un acteur du développement économique<sup>23</sup>, de l'ouvrir aux nouvelles figures du monde économique et d'en faire un outil de prospective et d'expression publique des intérêts économiques. Il s'illustre, dans un milieu local peu habitué à ce genre de pratiques, par des sorties médiatiques dans lesquelles il fustige tour à tour "l'ankylose idéologique" de la nouvelle municipalité de gauche ou "le ventre mou" du Conseil Général de Loire-Atlantique. Afin de constituer des réseaux de soutien qu'il ne trouve pas forcément parmi les élus ou les permanents de la CCI<sup>24</sup>, J.-J. Régent crée en 1977 le Club Kervégan<sup>25</sup>, réseau informel de réflexion regroupant des personnalités entendant prendre leurs distances à l'égard des fonctionnements de la vieille bourgeoisie nantaise<sup>26</sup>. On y trouve des personnalités issues du monde de l'entreprise comme Lionel Cossé, PDG de la Biscuiterie Nantaise, Jean Garnier, directeur des Ateliers et Chantiers de Bretagne, Jean-Michel Jolivel, délégué général de la fédération régionale du bâtiment, des politiques comme Philippe Sourdille, directeur de clinique et candidat "jobertiste" aux élections municipales de 1977 et quelques universitaires. Les solidarités qui unissent ce groupe se sont forgées au sein du CJD, de la Jeune Chambre économique, de l'administration de la préfecture de région et plus généralement dans l'expérience de l'hostilité de la bourgeoisie locale<sup>27</sup>. Le réseau Kervégan entend aussi

---

<sup>23</sup> . Voici la philosophie du nouveau président de la CCI telle que la présente son nouveau directeur général et ancien chargé de mission auprès du Préfet de Région, Claude Mauffret : "*Jean-Joseph Régent avait bien saisi tout l'intérêt de la CCI, et il était décidé à la mettre au service d'un grand projet où elle devait prendre toute sa part : faire de Nantes une métropole attractive, moderne, ouverte sur son environnement. Il avait une conscience aiguë de l'enjeu : dans une phase d'évolution majeure qui se traduisait par de considérables restructurations industrielles très traumatisantes, des choix lourds de conséquences comme les lieux d'implantations des services publics décentralisés et de grands équipements comme le terminal méthanier ou les centrales nucléaires, il fallait aller vite pour que Nantes émerge de façon décisive et se place parmi les quelques villes structurant le territoire national*", in Régent, J.-J., *op. cit.*, p. 98.

<sup>24</sup> . Dès son élection, le nouveau président se heurte notamment au directeur général de la structure, Jean-Pierre Champy, fils d'industriel nantais et polytechnicien en place depuis près de vingt ans, qui démissionnera un an plus tard.

<sup>25</sup> . Du nom du maire de Nantes pendant la Révolution française, également commerçant favorable aux idées révolutionnaires.

<sup>26</sup> . "*Régent n'est pas issu du sérail nantais. Il crée Kervégan pour reconstituer des réseaux. En 1976, il n'est pas admis par tout le monde, il monte un réseau en réunissant des politiques de droite et de gauche, des universitaires. Il introduisait quelque chose à Nantes contre les grandes familles, contre les modes de relations convenus. Il affirme une opposition Modernes-Anciens. Il a toujours été un électron libre*", entretien avec Gabriel Vitré, secrétaire général du Conseil de développement de l'agglomération nantaise, avril 2001.

<sup>27</sup> . Philippe Sourdille, héritier de la bourgeoisie locale en rupture de ban, n'a pas appelé à voter pour André Morice au second tour des élections municipales de 1977. Il est donc tenu responsable par une bonne partie de la bourgeoisie conservatrice et catholique de l'arrivée des "rouges" à la mairie. Sur l'histoire du Club Kervégan, cf. la thèse de Virginie Frappart, *op. cit.*, p. 89 et s.

accompagner le renouvellement des élites nantaises en accueillant et en socialisant les nouveaux arrivants : cadres d'entreprises, hauts fonctionnaires, universitaires, etc.

Ces deux courants de rupture traduisent l'émergence politique de nouvelles réalités sociales et un changement de la structure du pouvoir dans la ville. Mais le réajustement des équilibres politiques par rapport à cette nouvelle équation sociale est un processus long et douloureux qui se traduit notamment par une longue période d'instabilité politique.

#### 1.2.2 Une longue instabilité politique (1977-1989)

La période des mandats Chénard et Chauty correspond à un moment de gestation douloureuse de nouveaux équilibres politiques et sociaux. Elle est marquée par des conflits au sein des institutions de représentation économique, par une suite d'alternances politiques et par la difficile affirmation du pouvoir municipal et du pouvoir d'agglomération. La période 1977-1989 est ainsi émaillée de conflits qui renvoient à des vieux clivages sociaux de la ville (patrons contre ouvriers, catholiques contre laïcs, conservateurs contre modernisateurs) mais qui s'investissent dans des thématiques nouvelles relatives au développement économique, à la politique culturelle et à l'urbanisme.

Un premier conflit oppose l'ancienne bourgeoisie à la nouvelle. Certains des représentants des anciens réseaux de la bourgeoisie industrielle et commerçante n'ont jamais "digéré" l'intrusion d'un non-Nantais à la tête de l'institution qui représentait leur pouvoir, la CCI. La manière dont J.-J. Régent semble se servir de la CCI comme tremplin politique finit d'exaspérer les héritiers légitimes de la bonne société nantaise. En 1981, une entreprise de déstabilisation est alors organisée à partir du Tribunal de Commerce. La société d'assainissement de J.-J. Régent, la SOAF, qui est alors en cessation de paiement, est mise par le Tribunal en dépôt de bilan. Jean-Joseph Régent démissionne alors de ses deux mandats de président de la Chambre de commerce et du port autonome et abandonne tout espoir de se présenter aux élections municipales de 1983. Régent se replie alors sur le Club Kervégan pour reconstituer ses soutiens.

La bourgeoisie nantaise s'est grandement émue de l'arrivée des "Rouges" à la mairie. Les initiatives de la municipalité Chénard –construction d'une ligne de tramway moderne, construction du stade la Beaujoire, politiques culturelles, politique de réserves foncières pour la construction de logements et d'équipements sociaux- font l'objet d'attaques systématiques de l'opposition de droite. L'aggravation de la situation économique et les désillusions suscitées par l'expérience du gouvernement de gauche au niveau national sont largement exploitées par la droite. D'une manière générale, le mandat Chénard est marqué par un déchaînement des

haines héritées de vieux clivages de la société locale. L'élection du sénateur RPR, Michel Chauty<sup>28</sup>, à la mairie en 1983 signe un peu la revanche de la vieille bourgeoisie nantaise. Le nouveau maire ravive la querelle religieuse<sup>29</sup> à travers une politique culturelle qui consiste essentiellement à couper les subventions municipales aux structures culturelles comme le Théâtre de la Chamaille ou la Maison de la Culture de Nantes produisant selon lui des œuvres à caractère pornographique<sup>30</sup>.

Plus généralement, "l'aparté Chauty" correspond à une volonté de revenir à une formule ancienne de gestion municipale fondée sur une intervention minimale de la mairie. Les initiatives de la municipalité Chénard sont systématiquement remises en question. La construction intercommunale marque le pas : alors que le mandat Chénard avait vu le regroupement de la myriade de Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) regroupés dans un syndicat à vocation multiple (le SIMAN créé en 1982) et la création de l'agence d'études urbaines (l'AURAN), le nouveau maire préfère isoler la ville-centre de sa "ceinture rose"<sup>31</sup>. Ce repli nantais a pour effet de dégrader les relations entre la Mairie de Nantes et les mairies de droite de la périphérie<sup>32</sup>. La politique de constitution de réserves foncières dans le centre-ville destinées à la construction de logements sociaux, la politique

---

<sup>28</sup> . Produit de l'enseignement catholique conservateur nantais (il a fréquenté le collège privé du Loquidy), le nouveau maire de Nantes et ancien maire de Saint-Herblain s'entoure de figures influentes du milieu catholique local comme Dominique Pervenche, directeur du lycée-Saint Stanislas qui devient adjoint à la culture.

<sup>29</sup> . La question religieuse et son corollaire scolaire a longtemps constitué une ligne de clivage essentiel dans une ville où la tradition laïque et républicaine a longtemps cohabité avec un cléricisme puissant. Les associations de parents d'élèves sont jusqu'aux élections de 1983 des soutiens cruciaux pour les candidats aux élections municipales. André Morice avait réussi à associer laïcs et cléricaux dans ses majorités. Alain Chénard a bien des catholiques dans son équipe mais sa politique culturelle lui aliène les catholiques conservateurs.

<sup>30</sup> . Cette structure, à l'initiative de son jeune directeur Jean Blaise, quitte alors Nantes pour se "réfugier" sur la commune de Saint-Herblain dirigé par Jean-Marc Ayrault. Jean Blaise deviendra une pièce maîtresse des politiques culturelles de Jean-Marc Ayrault quand celui-ci conquiert la mairie de Nantes en 1989.

<sup>31</sup> . Les plus importantes communes de la périphérie nantaise sont en effet dirigées par des maires socialistes : Saint-Herblain, Rezé, Bouguenais, Saint-Sébastien-sur-Loire.

<sup>32</sup> . Pour Jacques Floch, la posture hostile à l'intercommunalité de Michel Chauty suscite un malaise parmi les maires de droite des communes périphériques et au sein même de la majorité nantaise. Effectivement aujourd'hui, le mandat Chauty agit, de ce point de vue, comme un repoussoir. *"Le mandat Chauty a mis un frein à la construction intercommunale. Mais paradoxalement, cela a amené bon nombre d'élus, y compris ceux de l'équipe Chauty à penser que l'agglomération devait se construire. Par exemple, Jean-Michel Jolivel qui était adjoint à l'urbanisme de Chauty et qui est devenu président de la SEMITAN [Société d'économie mixte des transports de l'agglomération nantaise, NDLR] s'est converti au tramway alors qu'il avait fait la campagne [des municipales de 1983] sur le refus du tram. Quand il m'a remplacé à la présidence de la SEMITAN, Jolivel a découvert un vrai projet de ville. Il est devenu un adepte du tram et s'est opposé à son chef. Cela a diffusé parmi d'autres acteurs de la droite comme Loïc Sparfel. Ils se sont rendus compte qu'il fallait continuer à produire la ville. Cela a été une période de réflexion. André Louisy [maire divers droite d'Orvault de 1983 à 1995 et président de l'Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise sous le mandat Chauty], à la tête de l'AURAN, a profité de cette période de calme pour en faire un outil de réflexion. Il a sauvé et entretenu les meubles. J'ai trouvé en 1989 un outil en bon état. Cette période que tout le monde, y compris les maires de droite, a considéré comme négative nous a fait du bien. Elle nous a obligés à mettre les bouchées doubles ensuite"*, entretien avec Jacques Floch, maire PS de Rezé de 1977 à 1995, président de l'AURAN, député de Loire-Atlantique, mai 2001.

active de réhabilitation du parc de logements anciens, la politique des équipements socio-culturels engagées par l'équipe Chénard sont remises en question. Un temps, le nouveau maire entend même, contre l'avis de la plupart de ses adjoints, interrompre les travaux de construction de la première ligne de tramway pour renouer avec la politique des pénétrantes d'André Morice<sup>33</sup>. Michel Chauty se dresse également contre les projets de la C.C.I. et de son ex-président, mais toujours influent, Jean-Joseph Régent, redevenu par ailleurs président du port autonome depuis 1984. Celui-ci lance en 1987 l'idée de la réalisation d'une Cité Internationale des Affaires sur le site des anciens chantiers navals de la Prairie au Duc, fermés définitivement la même année. Après l'approbation par le conseil municipal du principe de la création d'une Zone d'Aménagement Concerté sur le site, le maire refuse à deux reprises le permis de construire à la société civile immobilière Duché Sainte Anne arguant de la fragilité financière du projet mais voyant surtout dans J.-J. Régent un adversaire potentiel pour les futures élections municipales de mars 1989.

Les frasques du maire lui aliènent une bonne partie de sa majorité. Celle-ci vole en éclat. Michel Chauty n'est pas réinvesti par son parti pour briguer un deuxième mandat en 1989. Daniel Augereau<sup>34</sup>, RPR, se présente face au socialiste Jean-Marc Ayrault qui l'emporte dès le premier tour avec 50,18% des voix. L'arrivée de ce dernier ouvre une période de stabilité politique<sup>35</sup> qui tranche avec les remous qui ont ponctué les mandats des deux maires précédents. Tout se passe comme si la ville avait soldé de vieux conflits durant cette période. J.-M. Ayrault hérite d'une ville passablement transformée : les chantiers navals ont fermé définitivement en 1987, les pertes d'emplois industriels sont partiellement compensées par l'arrivée des services, Nantes est devenu une ville universitaire<sup>36</sup> et technopolitaine<sup>37</sup>. Les mandats Chénard et Chauty voient s'amorcer un processus de recomposition du pouvoir local.

---

<sup>33</sup> . La réticence de Michel Chauty à l'égard du tramway ira même jusqu'au refus d'inaugurer la première ligne mise en service en 1985. Ainsi, croit-on souvent que c'est Grenoble qui a lancé la politique de réintroduction du tramway moderne en France car, au contraire de Nantes, on y a inauguré la première ligne en grande pompe en 1987. Cf. sur ce point notre travail sur les politiques de déplacements : *Le mot d'ordre de cohérence dans les politiques locales de déplacements urbains. Les exemples de Rennes et Nantes*, mémoire de DEA, IEP de Rennes, 1997.

<sup>34</sup> . Membre de la municipalité Chauty, Daniel Augereau, par ailleurs conseiller régional depuis 1986, est soutenu par Olivier Guichard. Il est par ailleurs chef d'entreprise et fondateur du Nantes Basket Club qui, à l'époque, caracole en tête du championnat national, avant d'être démantelé pour de graves problèmes financiers.

<sup>35</sup> . J.-M. Ayrault est réélu au premier tour en 1995 avec 57,88% des suffrages exprimés et en 2001 avec 54,9%.

<sup>36</sup> . Outre le développement de l'Université, Nantes a accueilli entre 1985 et 1989 pas moins de quatre écoles d'ingénieurs (l'Institut de Recherche et d'Enseignement Supérieur aux Techniques de l'Électronique, l'École des Mines, l'Institut Catholique des Arts et Métiers et l'Institut des Sciences de l'Ingénieur en Thermique-Energétique et Matériaux).

<sup>37</sup> . Il faut en effet mettre à l'actif de la municipalité Chauty la création en 1987 de la technopole Atlanpole sur le site de la Chantrerie, au nord de la ville. L'année suivante, le schéma directeur d'urbanisme de la technopole signé Christian de Portzamparc est approuvé.

Cependant, certains jalons sont posés, la société civile se recompose autour de nouveaux réseaux comme le Club Kervégan, certaines initiatives municipales sont lancées de manière éparse (politique de déplacements, technopole) qui ne vont commencer à faire système que sous le municipale Ayrault.

### **1.3 L'île Beaulieu, métaphore des douloureuses mutations nantaises**

L'île Beaulieu sur laquelle porte notre étude de cas nantaise est l'espace sur lequel vont se cristalliser un certain nombre des enjeux liés au développement économique et à l'aménagement urbain qui agite la société nantaise dès les années 1970-1980. L'île est un peu le théâtre des crises sociales liées aux transformations économiques que subit la ville. Elle est aussi l'espace à partir duquel la ville se cherche une vocation, un projet.

#### **1.3.1 Un espace témoin des transformations de la ville**

L'île Beaulieu est à la fois le cœur de la Nantes industrielle et du drame social qui s'y joue dans les années 1980 avec la fermeture progressive des chantiers navals et le témoignage des ratés de l'urbanisme des années 1960-70. C'est donc tout naturellement vers cet espace que les regards –et les appétits- se dirigent lorsque la ville s'interroge sur son développement économique et urbain tout au long de cette période.

L'île Beaulieu est le dernier vestige de la "Venise de l'Ouest", nom donné à Nantes lorsque la ville, située à la confluence de la Loire, de l'Erdre et de la Sèvre Nantaise, était parcourue par les bras de ces différents cours d'eau et composée d'une multitude d'îles. Après les travaux de comblement des bras de la Loire et des canaux qui traversaient les îles réalisés dans l'entre-deux-guerres sur l'initiative des services de l'Etat, une seule île demeure, l'île Beaulieu qui s'étend sur 350 hectares. Au lendemain de la seconde guerre, l'île est occupée à l'ouest par les chantiers navals, le port de commerce, d'importantes emprises industrielles (raffinerie de sucre, mécanique, entrepôts de charbon et d'engrais) et la gare de triage de Nantes-Etat ; au centre de l'île, on trouve un quartier de faubourg construit à partir du XIX<sup>e</sup> le long de la ligne de pont historique reliant le quartier de Pirmil sur la rive sud de la Loire au centre de la ville situé sur la rive nord ; enfin, l'est de l'île est occupé par des prairies jusqu'au lendemain de la guerre.

Cette dernière partie de l'île est urbanisée dans les années 1960 et 1970 dans le cadre d'une opération de ZAC (cf figure N3). Une deuxième ligne de ponts est réalisée dans le cadre du programme de pénétrantes de la municipalité Morice. Un quartier tertiaire et résidentiel hétéroclite voit le jour comprenant notamment des équipements administratifs (le Ministère

des affaires étrangères, les services de la Sécurité Sociale, l'INSEE, le Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement, les locaux de la télévision régionale, bientôt l'Hôtel de Région) et sportifs (le Palais des Sports de Beaulieu), un centre commercial et des ensembles de logements publics et privés. Aménagée selon les principes de l'urbanisme fonctionnaliste (séparation stricte des fonctions, émancipation du bâti par rapport aux îlots), coupée dans le sens nord-sud par deux pénétrantes, l'île ne parvient pas à trouver un fonctionnement propre, elle demeure une "pile de pont", un espace de transit sans qu'une vie de quartier s'y développe. Pour autant, le site n'a rien d'une immense friche : on y dénombre 9000 emplois et 1500 entreprises en activité.

### 1.3.2 La crise de "la Navale"

La crise de la Navale puis sa disparition vont faire de l'île Beaulieu à la fois un sanctuaire du traumatisme lié au déclin des activités industrielles nantaises et le lieu à partir duquel vont se construire les projets de développement économique et urbain. Il faut, pour bien donner la mesure du traumatisme suscité par le départ, le 3 octobre 1986, du *Bougainville*, dernier bateau construit à Nantes avant la fermeture définitive des chantiers le 3 juillet 1987, rappeler qu'à leur apogée dans les années 1950-60, les cinq établissements de construction navale établis en Basse Loire occupent directement 17 000 ouvriers (7000 à Nantes, 10 000 à Saint-Nazaire) et représentent la moitié de la capacité de production des chantiers civils français<sup>38</sup>. La présence des chantiers sur ce qu'on appelle alors la Prairie au Duc remonte au XIX<sup>e</sup> siècle. En 1843, face à l'encombrement du Quai de la Fosse, site traditionnel de la construction navale avec Chantenay, les édiles nantais décident l'aménagement de la Prairie au Duc en vue d'un transfert des chantiers navals. Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, trois chantiers cohabitent sur le site : Chantiers Le François, Chantiers Jollet-Babin, Chantiers De La Brosse & Fouché. Les Chantiers Dubigeon eux sont installés à Chantenay, à l'ouest de la ville, depuis 1760.

La période de gloire des chantiers nantais se situe dans les années 1950 et 1960, pleine époque de reconstruction de la flotte française. Les chantiers emploient alors entre 7 et 8000 personnes, dans trois entreprises, les Ateliers et Chantiers de la Loire, les chantiers De la Brossaye qui deviendront les Ateliers et Chantiers de Bretagne (tous deux sis à la Prairie au Duc) et les Chantiers Dubigeon. L'effectif maximal est atteint en 1958 avec 8000 salariés.

---

<sup>38</sup> . Sur l'histoire de la construction navale à Nantes et en Basse-Loire, cf. Kerouanton, J.-L., Sicard, D., *La construction navale en Basse-Loire. L'inventaire*, Paris, Images du Patrimoine, 1992, Rochcongar, Y., *Des*

L'euphorie de la période de reconstruction de la flotte marchande et militaire française parvient cependant mal à cacher des problèmes structurels de manque de compétitivité et de productivité des trois chantiers nantais. En 1961, l'Etat pousse les Chantiers de la Loire et les Chantiers de Bretagne à fusionner pour créer les Ateliers et Chantiers de Nantes (ACN)<sup>39</sup>. En 1969, une deuxième fusion est ordonnée entre les ACN et Dubigeon qui donne naissance à ce qui est désormais l'unique constructeur nantais : les Chantiers Dubigeon-Normandie. Entre 1960 et 1976, les effectifs des chantiers nantais passent de 6000 à 2600 salariés<sup>40</sup>. Entre 1970 et 1976, les chantiers Dubigeon parviennent à rétablir leur situation en développant notamment une spécialisation dans la construction de navires de dimension moyenne mais à forte valeur ajoutée (bateaux de dragage, navires-usines, navires à passagers, cargos frigorifiques, chimiquiers). A partir de 1976, les plans de restructuration à l'échelle européenne se succèdent pour redimensionner la capacité de production. On rentre dans une politique de quotas destinée à gérer à moyen terme des fermetures inexorables. Le gouvernement français impose à Alstom de filialiser les chantiers de Nantes, mais dès 1985, l'entreprise décide leur fermeture. Celle-ci est effective en juillet 1987 (cf. figure N4).

Le déclin des chantiers navals nantais est un véritable psychodrame qui pendant près de quinze ans occupe l'agenda politique nantais. La "Navale" est traditionnellement un bastion syndical très actif et un foyer de luttes politiques. La vie politique nantaise est rythmée par les coups d'éclat des "métallos", adeptes du syndicalisme d'action directe<sup>41</sup>. La pression monte fortement à l'approche des élections municipales de 1977 qui interviennent alors que les

---

*navires et des hommes. De Nantes à Saint-Nazaire. 2000 ans de construction navale*, Nantes, Maison des Hommes et des Techniques, 1999.

<sup>39</sup> . Dès le début des années 1960, la fin de l'effort de reconstruction de la flotte nationale et la concurrence des chantiers étrangers, notamment japonais, entraînent une situation de surcapacité signalée par la parution, dès 1960, d'un Livre Blanc sur la construction navale qui préconise la réduction de la capacité de production des chantiers français.

<sup>40</sup> . Evolution des effectifs cumulés des chantiers nantais :

| Année | Nombre de chantiers | Nombre de salariés |
|-------|---------------------|--------------------|
| 1958  | 4                   | 8000               |
| 1960  | 3                   | 6000               |
| 1968  | 2                   | 4000               |
| 1976  | 1                   | 2600               |
| 1982  | 1                   | 1700               |
| 1984  | 1                   | 1300               |
| 1985  | 1                   | 1100               |
| 1986  | 1                   | 730                |
| 1987  | 1                   | 0                  |

<sup>41</sup> . En 1955, un conflit salarial débouche sur une grève de deux mois avec *lock-out* et des affrontements avec la police qui font un mort parmi les ouvriers. En 1968, les ouvriers de la Navale se joignent rapidement aux mouvements de mai, lancés à Nantes par des ouvriers, ceux de Sud Aviation. Sur cette tradition d'action directe,

chantiers s'installent dans un durable marasme. Les ouvriers multiplient les actions comme l'occupation de la Chambre de Commerce peu avant les élections. Proche des syndicats, Alain Chénard relaie certaines de leurs revendications en faveur d'une intervention publique forte, y compris municipale, pour sauver "la Navale" à Nantes. Mais une fois élu, A. Chénard s'avère incapable de peser sur le devenir des chantiers, impuissance qui explique en grande partie sa défaite aux élections municipales de 1983<sup>42</sup>. Son successeur, M. Chauty s'illustre, lui, en refusant à plusieurs reprises de recevoir les délégués syndicaux de la Navale.

Dès 1988, à peine six mois après la fermeture des chantiers, les bulldozers entrent en action sur le site de la Prairie au Duc. Alsthom et la municipalité Chauty semble vouloir rendre la fermeture des chantiers inexorable et exorciser le souvenir de la présence de la Navale à Nantes.

### 1.3.3 Les premiers projets pour l'île Sainte-Anne

Le traumatisme de la fermeture des chantiers est si grand que, très rapidement, certains s'empresent de trouver une nouvelle destination pour les terrains de la Prairie au Duc. La volonté d'exorciser le souvenir de la Navale poussent même certains à rebaptiser le site qui hérite rapidement du nouveau toponyme d'île Sainte-Anne<sup>43</sup>.

Dès 1987, J.-J. Régent, redevenu président du Port Autonome depuis 1984, propose la construction sur le site des anciens chantiers navals d'une Cité Internationale des Affaires vouée à accueillir les directions générales de grands groupes internationaux et une place de négoce dotée de grands espaces d'exposition. Le projet prend alors place dans un dessein plus vaste visant à faire de l'estuaire de la Loire une Zone Internationale Atlantique, autrement dit une vaste zone de négoce bénéficiant du régime fiscal des zones franches<sup>44</sup>. J.-J. Régent transforme alors l'Association communautaire de l'estuaire de la Loire<sup>45</sup> en cheville ouvrière de son projet. Le 15 décembre 1987, un protocole d'accord est signé entre l'ACEL et Rolf

---

cf. Guin, Y., *Le mouvement ouvrier nantais. Essai sur le syndicalisme d'action directe à Nantes et à Saint-Nazaire*, Paris, Maspéro, 1976.

<sup>42</sup> . Pourtant Alain Chénard est largement soutenu par le gouvernement socialiste. Pierre Mauroy, premier ministre de François Mitterrand se déplace à trois reprises à Nantes entre 1981 et 1983. Le maire de Nantes obtient du gouvernement qu'il réaffirme sa volonté de maintenir la vocation navale de la Basse Loire.

<sup>43</sup> . "A partir du projet de Cité Internationale des Affaires, on commence à parler d'île Sainte-Anne. Du jour au lendemain, le site ne s'appelle plus la Prairie au Duc. Régent et la CCI voulait appeler ça l'île Sainte-Anne, pour banaliser le territoire. C'est énorme !", entretien avec Jean Relet, ancien ouvrier des chantiers navals, président de l'Association pour l'histoire de la navale à Nantes, mai 2001.

<sup>44</sup> . Régent, J.-J., "Une ambition à l'échelle de l'Europe", *Presse Océan*, 21 mars 1988.

<sup>45</sup> . L'ACEL est l'héritière de l'ADEL (Association pour le Développement des Entreprises de l'Estuaire de la Loire) créée par J.-J. Régent lorsqu'il est président de la CCI. L'association est le fruit du rapprochement des CCI de Nantes et de Saint-Nazaire et regroupe également les dirigeants des grands établissements industriels de l'estuaire dans le but de consolider le tissu de sous-traitance de la région.



Réding, promoteur luxembourgeois et représentant du *World Trade Center* du Luxembourg pour la construction d'un complexe de 50 000 m<sup>2</sup>, financé par un montage financier de 500 millions de francs 100% privés, qui doit engendrer la création de 500 emplois. Le projet semble très bien parti malgré la levée de boucliers des anciens de la Navale. Pierre Méhaignerie et Alain Madelin, respectivement ministre de l'Équipement et de l'Industrie du gouvernement Chirac apportent leur soutien au projet. La direction du port obtient de ses tutelles de pouvoir céder ses terrains au promoteur. Surtout, le maire, M. Chauty soutient dans un premier temps le projet. Finalement le projet ne se fera pas. Tout d'abord, la fiabilité de l'investisseur luxembourgeois paraît douteuse. Mais c'est surtout la rivalité qui oppose, à l'approche des élections municipales de 1989, J.-J. Régent au maire qui explique ce revirement. M. Chauty, après avoir soutenu le projet, lui refuse le permis de construire à deux reprises en octobre 1988 puis en janvier 1989<sup>46</sup>.

Un autre projet, le Port Jules Verne, parc récréatif sur le thème de l'aventure maritime, porté par Bernard Decré, héritier d'une grande famille de commerçants nantais, n'aura pas davantage de chance, ses perspectives de rentabilité étant également douteuses. Face à ce déchaînement de projets, les associations se mobilisent en faveur de la sauvegarde du site et de la préservation de la mémoire ouvrière qui lui est associée. Les syndicalistes de la navale créent l'Association d'Histoire de la Construction Navale à Nantes. Ils tentent de s'opposer aux destructions, de sauver les archives et les outils, parviennent à faire classer les cales et la grue Titan. L'association squatte par ailleurs les locaux de l'ancienne direction des Ateliers et Chantiers de Nantes afin d'empêcher leur démolition.

*"Le fait de voir l'outil de travail détruit dès le lendemain de la fermeture des chantiers, pour nous c'était empêcher de faire le travail de deuil"<sup>47</sup>.*

D'autres associations émettent une parole sur le site. Ainsi, la toute nouvelle association Nantes-la-Bleue, créé par les membres du Cercle du Marchix, lui-même constitué par des militants de gauche et d'extrême-gauche afin de comprendre la défaite de 1983 et de construire un programme électoral à l'approche des élections municipales de 1989<sup>48</sup>, ajoute sa

---

<sup>46</sup> . "Michel Chauty et la Cité des affaires de Nantes. Pas de permis pour le moment", *Ouest France*, 26 janvier 1989. Il est probable que M. Chauty, s'étant vu refusé sa réinvestiture à droite pour les élections municipales de 1989, ait voulu mettre des bâtons dans les roues de ses principaux adversaires à droite, J.-J. Régent et D. Augereau. Il est probable également que l'alternance au niveau national ait créé un contexte moins favorable aux promoteurs de l'opération. Une fois élu en 1989, Jean-Marc Ayrault qui ne s'était pas montré jusque-là hostile à l'opération, ne lui donnera pas de suite.

<sup>47</sup> . Entretien avec Jean Relet, ancien ouvrier des chantiers navals, président de l'Association pour l'histoire de la navale à Nantes, le 28 mai 2001.

<sup>48</sup> . L'association a notamment à l'époque pour président Patrick Mareschal, responsable local du PS et de la CFDT, ancien membre des réseaux de la JOC, proche du CJD, et qui deviendra le premier adjoint de Jean-Marc Ayrault lors de ses deux premiers mandats.

voix à celle des anciens de la Navale en dénonçant "*l'enfouissement des racines historiques de ce site urbain sous le béton d'un quartier de bureaux, sans âme et sans caractère*"<sup>49</sup>. Ainsi, le camp des défenseurs de la mémoire industrielle et ouvrière du site dépasse-t-il désormais le cercle des anciens de la Navale. La mobilisation de ces deux réseaux permet le sauvetage de la gare de Nantes-Etat, des locaux administratifs des ACN et de la grue Titan.

Dans un premier temps, l'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la mairie de Nantes ne soulage pas véritablement les tensions. Le nouveau maire rencontre le promoteur luxembourgeois et renonce définitivement au projet de Cité Internationale des Affaires. Mais parallèlement, la nouvelle municipalité craint un squattage du site des chantiers. La décision est prise de sauvegarder les locaux de la direction Dubigeon mais certaines des nefs sont démontées. A la même époque, 1990-91, le festival des Allumées organisé par le CRDC de Jean Blaise investit les sites industriels de l'Ile de Nantes. Cette initiative ne fait rien pour apaiser les conflits autour de ces sites, comme l'indique un "ancien de la Navale"

*"Le CRDC, on a toujours eu des relations spéciales avec eux. On les contestait dans la période des Allumées. Ils participaient d'après nous à la stratégie des décideurs. Les Allumées, c'était un peu des messes noires pour exorciser ces lieux et leur mémoire. Ils ne respectaient pas les lieux. Une fois qu'ils étaient passés, les sites étaient détruits. Maintenant ils sont installés à l'espace LU. Ils ne sont pas en odeur de sainteté auprès de nous"*<sup>50</sup>.

L'installation, en 1994, de l'association des anciens de la Navale dans les locaux de direction des Ateliers et Chantiers de Nantes sur le site de la Prairie au Duc, au côté d'autres associations comme Nantes-la-Bleue, de la Maison des Hommes et des Techniques et de l'Université inter-âges, contribue à apaiser les rapports. Pour autant cette installation n'a pas été obtenue facilement. Nombre des membres de l'équipe de Jean-Marc Ayrault, comme Yannick Guin, adjoint à la culture et pourtant historien du mouvement ouvrier nantais, y voient la manifestation d'une nostalgie hors d'âge. La municipalité refuse la création d'un musée, mais l'association des anciens de la Navale parvient finalement à imposer un concept de lieux d'exposition et de rencontres autour de l'histoire du travail ouvrier à Nantes.

Il n'en reste pas moins que c'est finalement une "pause", un moratoire des projets qui est décidé par la municipalité Ayrault. Cette pause va être l'occasion de faire décanter les tensions accumulées autour du site. Cette pause et la construction incrémentale d'un méta-projet à une échelle plus vaste, celle de la métropole et celle de l'agglomération va permettre

---

<sup>49</sup> . "Saint-Anne la Bleue", *Ouest France*, 30 novembre 1988.

<sup>50</sup> . Entretien avec Jean Relet, ancien ouvrier des chantiers navals, président de l'Association pour l'histoire de la navale à Nantes, le 28 mai 2001.

une reformulation des enjeux de l'Ile de Nantes et la mobilisation de ressources qui permettront de placer le projet sous de meilleurs auspices.

## **2. La construction d'un méta-projet d'agglomération et métropolitain**

L'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la Mairie de Nantes et à la présidence de la structure intercommunale et la pause qu'il décide pour le projet de l'Ile de Nantes engendrent trois types d'évolution qui seront propices à la relance du projet. D'abord, la stabilisation du pouvoir politique du maire-président permet à la ville de renforcer sa capacité d'action et l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération. Une maîtrise d'ouvrage publique urbaine va s'affirmer qui sera favorable à une relance du projet pour l'île de Nantes. Ensuite, la pause est aussi l'occasion pour différentes institutions de relancer la réflexion prospective non plus à la seule échelle de l'île ou de la ville de Nantes mais à l'échelle de l'agglomération et de la métropole. Finalement, c'est un méta-projet métropolitain et d'agglomération qui émerge et qui permettra une reformulation du projet pour l'Ile de Nantes.

### **2.1 La stabilisation du gouvernement municipal et du pouvoir d'agglomération**

#### 2.1.1 La mise en place des réseaux Ayrault

Le premier mandat de Jean-Marc Ayrault à la mairie de Nantes (1989-1995) est consacré à la stabilisation de son assise politique, à l'apaisement de certains conflits et des relations avec les autres institutions. Il est aussi consacré à l'installation de ses réseaux et soutiens (réseaux au sein du PS, réseau au sein des milieux économiques, réseau de soutien des maires des communes périphériques) et à la mise en œuvre de politiques urbaines "de synthèse" également propice à l'apaisement.

J.-M. Ayrault n'éprouve pas d'énormes difficultés à s'imposer comme le "pacificateur" de la vie politique à Nantes<sup>51</sup>. Les divisions de la majorité Chauty ont laissé exsangue une droite locale qui se cherche encore un leader. La gauche nantaise, de son côté, a retenu la leçon de 1983 et sait que le premier mandat du nouveau maire doit être consacré au rassemblement et à la stabilisation de son assise sur la ville. Il lui faut donc consolider son

---

<sup>51</sup> . J'emprunte cette expression à Virginie Frappart, *op. cit.*, p. 219. Dans une interview, Jean-Marc Ayrault confirme cette volonté d'apparaître comme l'homme qui tourne la page des vieux conflits du "théâtre nantais" : "Je ne prétends pas être un homme providentiel mais un fédérateur et un animateur", in "Nantes s'éveille", *Vie publique*, supplément novembre 1990, p. 18.

pouvoir en mettant en place des politiques consensuelles<sup>52</sup>. De plus, l'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la mairie de Nantes fait figure de transition au sein de la gauche locale. La nouvelle génération qu'il incarne représente davantage la petite bourgeoisie montante liée au secteur tertiaire quand Alain Chénard représentait la Nantes ouvrière et une gauche très liée aux syndicats<sup>53</sup>. L'assise de Jean-Marc Ayrault au sein du PS local est encore à construire, notamment face à ses rivaux socialistes de Rezé, Jacques Floch, et de Saint-Herblain, Charles Gautier<sup>54</sup>. Il tente de la consolider en cherchant des soutiens plus larges dans la population, au-delà des soutiens traditionnels de la gauche<sup>55</sup>. La stabilisation du pouvoir du nouveau maire passe aussi par la normalisation des rapports avec les autres institutions, les Conseils général et régional notamment. J.-M. Ayrault veille à conserver les formes de coopération établies sous la municipalité précédente notamment dans le cadre de la Technopole et sur le dossier des implantations universitaires<sup>56</sup>. La présence tutélaire d'Olivier Guichard à la tête de la Région est pour beaucoup dans ce bon niveau de collaboration. Un *modus vivendi* s'établit entre le nouveau maire de Nantes et le président de la Région, Olivier Guichard, "baron" du gaullisme. Les arbitrages de la Région en matière d'implantations ont pendant longtemps été favorables à Nantes. Jean-Marc Ayrault le sait et veille à entretenir de bons rapports avec le président de la Région. L'ascendant que ce dernier peut avoir sur la droite locale entraîne les

---

<sup>52</sup> . Selon Eric Fallourd, membre du cabinet de "JMA" chargé de la communication, la candidature de Jean-Marc Ayrault à la mairie de Nantes est préparée avec une extrême prudence et un très grand soin. Des sondages sont réalisés afin de "caler" le programme du candidat sur les attentes des différentes catégories de la population locale, cf. Fallourd, E., *Franchir le boulevard. La campagne municipale de Jean-Marc Ayrault et la mise en place du service communication de la Ville de Nantes*, mémoire de DESS Communication politique et sociale, Université Paris I, 1989.

<sup>53</sup> . Les deux hommes s'opposent en 1978 pour l'investiture du PS pour la 6<sup>e</sup> circonscription de Loire-Atlantique en vue des élections législatives. Les militants choisissent J.-M. Ayrault mais Pierre Mauroy, au niveau national choisit Alain Chénard. Sur la carrière de J.-M. Ayrault et sa position au sein du parti socialiste, cf. Fer, Y., *Jean-Marc Ayrault et le district nantais. Réalités et enjeux de l'intercommunalité*, mémoire de fin d'études, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1992.

<sup>54</sup> . On dit ces hommes souvent alliés face aux prétentions hégémoniques de J.-M. Ayrault au sein de l'agglomération nantaise comme au sein du PS local. Dès son arrivée, ils lui contestent la présidence du SIMAN dont il s'empare finalement. A cette occasion comme ensuite, J.-M. Ayrault sait jouer des fidélités conquises au sein des petites communes de la périphérie (Indre, Couëron, plus tard Saint-Sébastien-sur-Loire passé à droite en 1995) pour contrer les poids lourds du PS.

<sup>55</sup> . "La stratégie qui est la mienne, indique J.-M. Ayrault au *Monde*, est celle du Rassemblement. Je crois profondément qu'il n'est pas de grande politique pour Nantes sans la fédération des énergies. Trop longtemps, cette ville s'est perdu dans des querelles de clochers, de clans. Il était temps de mobiliser toutes les bonnes volontés", *Le Monde*, 20 novembre 1991.

<sup>56</sup> . Sur ce point, les trois niveau de collectivités locales participent à un effort commun de lobbying qui débouchent sur l'arrivée de plusieurs écoles d'ingénieurs dans la Cité des Ducs dans les années 1990 : L'IRESTE, l'ISITEM, l'ICAM, l'Ecole Supérieure du Bois.

autres institutions –département, communes périphériques de droite- sur la voie d'une coopération constructive avec Nantes<sup>57</sup>.

La culture politique de Jean-Marc Ayrault l'amène à rechercher l'apaisement et favorise la stabilisation de son pouvoir. Il est né en 1950 à Maulévrier, dans le Maine-et-Loire, dans une région profondément catholique et conservatrice. Ses premiers engagements se font dans la mouvance de la Jeunesse Agricole Catholique<sup>58</sup>. De ces origines modestes –son père est ouvrier, sa mère couturière- et catholiques, il conserve une certaine discrétion, voire une certaine raideur, une méfiance pour les coups d'éclats et les excès et une prédilection pour l'action pragmatique<sup>59</sup>. Ce pragmatisme et sa fascination pour François Mitterrand l'amène par ailleurs à imiter la stratégie d'ouverture du président. Jean-Marc Ayrault vise explicitement à recruter ses appuis électoraux au centre. Dans sa majorité, on voit ainsi apparaître des écologistes, des militants régionalistes de l'Union Démocratique Bretonne et cinq ressortissants de la société civile.

Jean-Marc Ayrault s'entoure de deux adjoints qui témoignent de sa volonté de stabiliser son assise politique à sa droite et à sa gauche. Le "recrutement" comme deuxième adjoint d'Albert Mahé, ancien adjoint d'Alain Chénard et homme d'appareil craint au sein du PS, renvoie à la volonté du nouveau maire de bénéficier de l'expérience organisationnelle acquise par la municipalité Chénard et de s'attirer les soutiens de l'arrière-garde du PS. La désignation au rang de premier adjoint de Patrick Mareschal, ancien MRG passé au PS, traduit, elle, la volonté du maire d'obtenir des relais au sein du monde économique local. Cet ancien directeur de l'Observatoire économique de l'Ouest, ancien membre du CJD, membre du Club Kervégan, plutôt proche des milieux de la gauche catholique, apporte au nouveau maire

---

<sup>57</sup> . "Olivier Guichard avait des principes intangibles. Il a inventé les métropoles d'équilibre et il a toujours été cohérent par rapport à cette idée-là. Guichard a arbitré en faveur de la venue à Nantes de l'Ecole des Mines alors que Saint-Nazaire et Angers étaient sur les rangs. Il a voulu que ça se fasse à Nantes. Il a toujours eu cette logique de dire que la Région Pays-de-la-Loire avait besoin d'une métropole d'équilibre forte", entretien avec Philippe Audic, actuel délégué régional EDF, ancien chargé de mission à Ouest Atlantique, chargé par J.-M. Ayrault de mettre sur pied l'agence de développement économique Nantes Atlantique Développement, entretien juin 2001.

<sup>58</sup> . Sur la biographie de Jean-Marc Ayrault, cf. deux articles particulièrement intéressants : un "Autoportrait" écrit par l'intéressé in *Passages*, novembre 1989 et Legendre, B., "Jean-Marc Ayrault, 'bleu' chez les 'blancs' ", *Le Monde*, 14 mars 1989.

<sup>59</sup> . Au sein de sa formation politique, le parti socialiste, il se distingue par une hostilité marquée à la logique des courants, qu'il dénonce lors du Congrès de Rennes de mars 1990. Il concrétise cette position en quittant le courant Poperen dans lequel il s'était jusque-là inscrit et refuse de se rallier à aucun autre courant. Un peu plus tard, il fait un manifeste de pragmatisme dans un article paru dans *Le Monde* le 25 juin 1991, intitulé "Pour mettre fin au désordre du PS", dans lequel il justifie le tournant de la politique économique des gouvernements socialistes de 1983, soutient la politique de Pierre Bérégovoy, premier ministre à l'époque et indique qu' "il y a un espace, dans le cadre de l'économie de marché, pour un courant réformateur de type social-démocrate" et que "le PS doit occuper cet espace".

des entrées dans les milieux économiques qu'il a constituées dans le cadre de ses activités professionnelles et de son mandat de conseiller municipal d'Alain Chénard.

*"J'ai été élu au conseil municipal de Nantes en 1977, j'étais plus particulièrement délégué aux questions économiques. A l'époque, j'étais préparé au dialogue avec les entreprises. J'étais dans une municipalité d'Union de la gauche mais je n'étais pas un fanatique des nationalisations. J'avais d'autres visions que Chénard. [...] La difficulté des relations avec les milieux patronaux tenait plus à une différence culturelle qu'autre chose. Les milieux économiques ne savaient pas comment parler aux nouveaux élus de gauche. Ils n'étaient pas mécontents d'avoir avec moi quelqu'un qui savait parler aux acteurs économiques. [...] Quand je suis revenu à la mairie avec Jean-Marc Ayrault en 1989, j'ai insisté sur la nécessité de maintenir les liens avec les milieux économiques. Il y avait dans les entreprises des gens que je connaissais : Francine Gomez chez Waterman, Sylvain Vibaud à la BN, les cadres de Saupiquet, etc."<sup>60</sup>.*

Patrick Mareschal permet également à Jean-Marc Ayrault de bénéficier d'un accès aux réseaux d'Ouest Atlantique, la structure associative de prospection des investissements peuplée de chargés de mission en détachement de grandes entreprises, notamment EDF. Philippe Audic, ingénieur EDF est recruté par le maire afin de mettre sur pied une agence de développement économique, Nantes Atlantique Développement, au sein de laquelle sont représentés les acteurs économiques : Saunier-Duval, Matra, Waterman, Aérospatiale, EDF, etc. La présence de Philippe Audic permet aussi de normaliser les rapports avec la CCI qui compte aussi parmi ses cadres des anciens des réseaux Ouest Atlantique et EDF.

La volonté de Jean-Marc Ayrault de stabiliser son assise politique à Nantes se traduit également par une pratique municipale caractérisée parce ce que l'on pourrait appeler des "politiques urbaines de synthèse". Par exemple, la politique urbanistique de la nouvelle équipe diffère notablement du volontarisme redistributif de la municipalité. Une des inspirations fortes du premier mandat Ayrault est de capitaliser sur le succès populaire du tramway (cf. figure N6) et d'en faire, avec la politique culturelle<sup>61</sup>, à la fois un outil essentiel de promotion de la ville à l'extérieur mais également de construction du consensus à l'intérieur (au sein de sa majorité mais aussi au niveau intercommunal et dans la société locale). L'équipe Ayrault entend faire de la qualité urbaine, incarnée notamment par les travaux de réaménagement des espaces publics le long de la deuxième ligne de tramway mise en chantier en 1990, le socle de la politique d'image de la ville<sup>62</sup>. Dès son investiture, la municipalité Ayrault met le POS

---

<sup>60</sup> . Entretien avec Patrick Mareschal, mai 2001.

<sup>61</sup> . L'élection de Jean-Marc Ayrault est suivie d'une relance active des politiques culturelles avec notamment le rapatriement de l'équipe de l'ancienne Maison de la Culture de Nantes transformée en CRDC qui organise le festival des Allumées à partir de 1990.

<sup>62</sup> . Dès le début de son premier mandat, l'enjeu de l'image de la ville apparaît comme une des préoccupations majeures de Jean-Marc Ayrault. Ainsi, en 1990, la Ville de Nantes commande-t-elle à l'agence de

approuvé sous l'ère Chauty en révision. Cependant, on ne revient pas à une politique anti-spéculative du type de celle mise en place par Alain Chénard. Pour les municipalités Ayrault, comme l'indique très nettement une recherche sur les politiques urbaines à Nantes, l'essentiel de la politique urbanistique se concentre sur l'impulsion de dynamiques de valorisation immobilière grâce à un effort public sur la qualité des espaces publics<sup>63</sup>. Le tramway devient le fil rouge de la politique urbaine nantaise. Les chantiers de construction des deuxième et troisième lignes deviennent des occasions de requalification des espaces publics qui bordent les voies et des moyens d'impulser des dynamiques de valorisation immobilière aux alentours<sup>64</sup>. Le passage de la deuxième ligne sur le Cours des Cinquante Otages est l'occasion d'un concours international d'urbanisme qui voit le projet de l'Italien Italo Rota et du Français Bruno Fortier l'emporter. La production d'une "nouvelle centralité" devient un élément-clé de la politique municipale. On verra que le projet de l'Ile de Nantes est le prolongement de cette politique des espaces publics articulée autour des transports.

La politique des espaces publics et de la qualité urbaine menée autour des travaux du tram est aussi un moyen pour J.-M. Ayrault de restructurer l'administration communale<sup>65</sup>. La Direction Générale des Services Techniques est divisée en une direction de l'urbanisme et une direction des travaux dans le but de soumettre les logiques techniques à une vision d'ensemble, d'inscrire les initiatives des services dans une stratégie globale et de mettre fin à la confusion entre maîtrise d'ouvrage politique et gestion. Les interventions sur les espaces publics lors de la construction de la deuxième ligne de tram permettent d'expérimenter une organisation de projet en plaçant des équipes inter-sectorielles de maîtrise d'œuvre sous le contrôle direct de la direction de l'urbanisme et de l'élu.

---

communication une étude sur l'identité de la ville. Il en sortira la campagne de communication centrée autour du slogan "Nantes, l'effet côte ouest". Dans une interview, il indique : "*La première rupture en matière d'urbanisme à Nantes, c'est le Cours des Cinquante Otages. Le tramway a été l'occasion de développer l'urbanité avec une volonté forte d'importer de la qualité urbaine*", interview filmé de Jean-Marc Ayrault par Ariella Masboungi, diffusé lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

<sup>63</sup> . AURES-CERUR, *Entre ambition et solidarité : l'incertaine maîtrise de la puissance publique sur la production urbaine. L'exemple de Nantes*, Rapport final, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, Plan Urbain, 1996. Au cours des mandats Ayrault, l'action redistributrice tend à se cantonner dans les dispositifs de la politique de la Ville. Pour la municipalité Chénard, les dispositifs de redistribution constituent l'axe central de l'action municipale sur la ville à travers la constitution de réserves foncières pour la construction d'équipements collectifs et de logements sociaux dans les quartiers centraux.

<sup>64</sup> . "Le projet urbain et la plus-value sur l'espace [...] devient un vecteur dynamique de l'attractivité économique, un marquage du territoire urbain susceptible d'identification, une condition essentielle à la revalorisation réelle et symbolique des quartiers les plus en difficulté", in AURES-CERUR, *Entre ambition et solidarité, op. cit.*, p. 35.

<sup>65</sup> . Déjà, A. Chénard s'était lancé dans cette entreprise avec l'aide de son adjoint à l'urbanisme, Jean-Claude Bonduelle. Celui-ci s'était attaqué à la toute puissance de la direction des services techniques de la ville en mettant en place une délégation générale à l'urbanisme soumettant l'ensemble des interventions sectorielles à un projet urbain défini politiquement.

Le premier mandat Ayrault est ainsi l'occasion d'accumuler des ressources de consensus (établissement de coalitions inter-institutionnelles) et des ressources organisationnelles (restructuration des services municipaux). La politique des espaces publics menée autour du tramway attire les regards extérieurs vers Nantes qui commence à faire figure de ville pilote en matière de qualité urbaine. On perçoit même un effet feed-back de cette notoriété extérieure croissante sur les fonctionnements politiques internes de la ville et de son agglomération : la politique de déplacements urbains centrée sur le tram devient un ressort important de construction et de cohésion intercommunale.

### 2.1.2 La "méthode Ayrault"

Le deuxième mandat (1995-2001) de Jean-Marc Ayrault est consacré au renforcement de la structure intercommunale nantaise. Dès 1992, le mouvement de renforcement de l'intercommunalité est lancé avec le remplacement du SIMAN, syndicat intercommunal sans fiscalité propre, par le District, structure levant son propre impôt. Mais le second mandat, voit un emballement beaucoup plus spectaculaire du mouvement d'intégration couronné par la création début 2001 de la communauté urbaine de Nantes. On est passé en moins de dix ans – moyennant certes l'appui de deux lois de renforcement de l'intercommunalité, la loi Joxe en 1992 et la loi Chevènement en 1999- de la structure intercommunale la plus légère à la formule la plus intégrée.

Or, on ne peut pas comprendre cette accélération sans faire référence à la "méthode Ayrault", à la manière dont le maire de Nantes et président des structures intercommunales successives a su mobiliser le consensus<sup>66</sup> parmi les édiles de l'agglomération grâce à un travail politique alliant ménagement des identités communales, intéressement matériel à l'intercommunalité et lancement de dispositifs de prospective. *"Je cherche à rassembler sur un projet, indique le maire-président, à créer un consensus. Je refuse les idées dogmatiques"*<sup>67</sup>. On ne peut pas non plus comprendre le déblocage du projet pour l'île de Nantes sans prendre en compte les efforts de l'équipe de Jean-Marc Ayrault pour "communautariser" le projet en favorisant l'émergence d'une identité intercommunale. Mobiliser le consensus pour Jean-Marc Ayrault consiste notamment à ne rien imposer à des partenaires sur lesquels ils n'exercent pas de tutelle mais à les impliquer dans des dispositifs collectifs de prospective et de construction d'un méta-projet. S'exprimant sur le Projet 2005, le

---

<sup>66</sup> . Nous reprenons ici une notion forgée dans le cadre de l'analyse des mouvements sociaux par B. Klandermans et D. Oegema, in "Potentials, Networks, Motivations and Barriers Steps toward Participation in Social Movements", *American Sociological Review*, vol. 52, 1987.



projet d'agglomération élaboré à la suite de sa réélection en 1995, le maire-président a les mots suivants : *"J'explique à chacun que je ne propose pas une révolution mais une évolution. Surtout, je ne voudrais pas que le dialogue soit entaché d'arrière-pensées politiciennes. J'espère que le bon sens l'emportera, que l'envie de participer à une ambition commune sera la plus forte"*<sup>68</sup>. Le fonctionnement des structures intercommunales qui valorisent le travail en commissions, la collaboration entre élus et techniciens sur des dossiers concrets à l'abri des regards publics, facilite les ralliements et la construction d'une identité intercommunale. Mais cette identité intercommunale ne peut se construire que dans le ménagement de l'identité communale et de la légitimité de l' élu municipal. M. Provost, adjoint à l'urbanisme du maire de Vertou et conseiller districte, décrit cette imbrication harmonieuse des deux niveaux d'identité et de légitimité : *"Au sein du district, les rivalités strictement politiques sont atténuées, il n'y a ni majorité ni minorité, chaque représentant est considéré comme un élu majoritaire de sa commune"*<sup>69</sup>.

*"On ne peut faire l'agglomération qu'avec du consensus. C'est une manière de fonctionner. Il y a toujours un modus vivendi auquel on arrive toujours après des rencontres en tête-à-tête ou des réunions informelles"*<sup>70</sup>.

Les formes de travail retenues au niveau intercommunal privilégient ainsi la construction informelle du consensus et des compromis. Cette formule laisse voir aux acteurs impliqués leur marge de liberté et présente le choix de la coopération comme un consentement raisonné et dépolitisé. Chacun d'entre eux est à même de donner le sens qu'il souhaite à son action et de se l'approprier. L'informel autour des politiques de déplacements "se définit comme un mode de gestion en permanence malléable, ne médiatisant pas les relations par des règles strictes"<sup>71</sup>. Une grande partie du travail politique du maire-président des structures intercommunales consiste à situer les interactions qui s'y déroulent à l'abri de l'exacerbation des clivages politiques, à en faire des espaces d'engagement protégé où ce n'est pas le mandat de l' élu qui est en jeu mais sa capacité à développer une juste compréhension des enjeux. Ainsi, lors de la création du district, un contrat a été signé avec les maires de

---

<sup>67</sup> . "La méthode Ayrault", *Le Point*, 13 mars 1999.

<sup>68</sup> . "Une évolution, pas une révolution", *Ouest France*, 23 septembre 1996.

<sup>69</sup> . Entretien du 14 mai 1997.

<sup>70</sup> . Entretien avec Camille Durand, maire de Saint-Jean-de-Boiseau, vice-président du District puis de la Communauté urbaine de Nantes chargé des déplacements, le 23 mai 1997. Illustration de cette méthode qui privilégie l'arrangement, l'élection ouvertement négociée et obtenue à l'unanimité de J.-M. Ayrault à la présidence du District en juillet 1996. Au terme de cette élection, le maire indique qu'il recherchera "systématiquement l'accord", qu'il prendra le temps de "l'étude, de la négociation, de la concertation". Il ajoute qu' "il ne faut pas que le district devienne un mastodonte et s'occupe de tout. Ce que les communes font bien, elle doivent continuer à le faire", in " Jean-Marc Ayrault réélu président", *Ouest France*, 15-16 juillet 1996.

droite pour garantir un certain droit de veto au commune<sup>72</sup>, certaines présidences de commission ont été attribuées à des maires de la minorité districale. Les maires sont membres de droit du Bureau, considéré comme l'endroit stratégique où les décisions sont prises dans leur forme définitive, *"ils sont une assemblée délibérante, contrairement aux bureaux des conseils municipaux"*<sup>73</sup>. Le fonctionnement institutionnel concret des structures intercommunales vise à en faire des arènes *"problem oriented and pragmatic"*<sup>74</sup>. Les élus sont amenés à s'y représenter comme des *"gestionnaires"*<sup>75</sup> et leur identité est fortement structurée par l'expérience collective de la production des *policies*.

La politique du tramway illustre également parfaitement "la méthode Ayrault". Le "tram" a été, en effet, un ressort extrêmement puissant d'intégration intercommunale à Nantes. Jean-Marc Ayrault en a fait non seulement un élément de promotion personnelle et de représentation de l'agglomération à l'extérieur, mais aussi et surtout de renforcement de la coopération intercommunale<sup>76</sup>. J.-M. Ayrault a su intéresser les élus des communes périphériques à l'intercommunalité par le tramway, devenu véritable monnaie d'échange. Pour un architecte bon connaisseur de la vie politique nantaise, *"le tramway oblige les élus à sortir des attitudes claniques, il est d'une efficacité redoutable car il procure le résultat tangible d'un travail en commun, il permet d'afficher la cohérence des politiques districales et communales. Jacques Floch à Rezé a vu très tôt que le tramway lui permettrait de faire sortir sa commune de son statut de banlieue pour la faire accéder à celui de ville. Il a bien su mesurer l'impact du tram et a conçu une stratégie d'accompagnement"*<sup>77</sup>. Le comité de pilotage tramway, présidé par J.-M. Ayrault et qui réunit les maires des villes concernées par les extensions du réseau prévues est un des moyens efficaces dont dispose le maire pour

---

<sup>71</sup> . Duran, P., Thoenig, J.-C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46-4, août 1996, p. 603.

<sup>72</sup> . Les mairies de droite les plus riches supportant un surcoût fiscal du fait de leur entrée au district se voient attribuer des compensations étalées sur trois ans ; la compétence "enseignement et recherche" est limitée au soutien à la construction de bâtiments, enfin il est décidé que le district ne pourra se muer en une autre structure intercommunale avant 1995. Cet accord négocié avec les bons offices du président UDF du Conseil général, Charles-Marie de Cossé Brissac, est consigné dans un échange de lettre entre Jean-Marc Ayrault, président du District et les maires des huit communes de droite.

<sup>73</sup> . Entretien avec Benoît Pavageau, directeur général adjoint du district puis de la communauté urbaine de Nantes, le 15 mai 1997.

<sup>74</sup> . Chisholm, D., *Coordination without hierarchy. Informal structures in multiorganizational systems*, Berkeley, University of California Press, 1989, p. 12.

<sup>75</sup> . Entretien avec M. Provost, le 14 mai 1997.

<sup>76</sup> . Dans la communication de la ville, les extensions du réseau du tramway sont souvent célébrées comme des progrès vers la consécration de la "ville intercommunale". Cette expression de Jean-Marc Ayrault, est apparue pour la première fois dans un avant-propos d'une brochure commune du SIMAN et de la Société d'économie mixte des transports de l'agglomération nantaise parue à l'occasion de l'ouverture du deuxième tronçon de la ligne 2 du tramway (Centre-nord).

<sup>77</sup> . Entretien le 26 février 1997.

intégrer les maires des communes périphériques de gauche comme de droite autour de projets présentés par la SEMITAN. M. Louisy, maire UDF d'Orvault jusqu'en 2001, indique que "*sur les transports, il n'y a jamais eu de problème, les schémas de développement des transports en commun ont toujours été votés à la quasi-unanimité*"<sup>78</sup>. Le "tram" est ainsi devenu un formidable outil de régulation politique, de stabilisation de l'assise politique du maire-président, ainsi qu'un efficace outil d'intégration intercommunale<sup>79</sup>. Il permet aussi de consolider l'identité de l'agglomération nantaise autour du thème de la qualité urbaine. On verra que les vertus fédératrices du thème de la qualité urbaine permettront au maire-président et à son équipe de relancer la réflexion sur l'île de Nantes et de la communautariser.

Le renforcement de l'intercommunalité, l'affirmation d'un leadership fort et stable au niveau communal et intercommunal et la promotion du thème de la qualité urbaine comme ressort essentiel de l'intégration intercommunale vont construire un cadre cognitif organisationnel et politique propice à la relance du projet pour l'île de Nantes.

## **2.2 La production d'un cadre d'action au fil des épisodes de planification**

L'enracinement politique de Jean-Marc Ayrault s'accompagne d'un processus de rapprochement entre les différentes institutions compétentes sur le territoire de la Basse Loire : les villes de Nantes et de Saint-Nazaire, les conseils général et régional, les deux CCI, le port et l'ACEL. Ce processus de mobilisation et de coalition territoriale s'opère au fil d'un processus permanent de planification et de prospective qui voit les réflexions collectives autour de différents documents s'enchaîner tout au long des années 1990. Cette activité continue de planification permet de faire émerger un standard d'interprétation partagé par les différents acteurs et institutions. C'est dans ce cadre d'interprétation plus vaste que le projet pour l'île de Nantes sera réinscrit et relancé par les édiles nantais.

---

<sup>78</sup> . Entretien le 12 mai 1997.

<sup>79</sup> . Les processus décisionnels autour du dossier tramway font la part belle aux régulations politiques. Les tracés font l'objet d'une négociation politique, où ce ne sont pas uniquement les soucis de bonne couverture des besoins au moindre coût qui sont en jeu. Pour Marc Ellion, adjoint écologiste à la circulation à la mairie de Nantes de 1995 à 2001, "*la SEMITAN file doux*" (entretien le 16 mai 1997) et ne parvient pas systématiquement à faire valoir la rationalité technicienne ou gestionnaire. Ainsi, le prolongement de la ligne 1 ouest vers Saint-Herblain a été déclaré prioritaire. Ce projet, selon plusieurs interlocuteurs, est l'aboutissement d'un marchandage entre Jean-Marc Ayrault et son successeur PS à la mairie de Saint-Herblain, Charles Gautier. Pour Marc Ellion, "*ces compromis se font au détriment d'investissements plus audacieux*". Cependant, il reconnaît que ces décisions n'ont pas pour vocation d'être audacieuses mais d'instaurer un certain type de rapports entre élus. "*Jean-Marc Ayrault n'a pas intérêt à imposer des choix par des votes en conseil de district*", il paraît beaucoup plus judicieux pour lui d'accepter le partage des bénéfices du tramway par des exceptions faites à la cohérence du réseau et d'attendre en retour un assouplissement des positions de ses homologues périphériques sur un certain nombre de questions districales.

### 2.2.1 Un processus de mobilisation territoriale par une activité continue de planification

On assiste au cours des années 1990, à une succession d'épisodes d'élaboration de documents prospectifs qui font de la pause imposée par Jean-Marc Ayrault un moment d'enrichissement du méta-projet dont bénéficiera le projet de l'Ile de Nantes.

#### *L'initiative de la CCI*

Dans le contexte de la fin des années 1980, marqué par de fortes turbulences politiques, la Chambre de commerce et d'industrie de Nantes joue un rôle pionnier dans la relance de l'effort prospectif en Basse-Loire. Les deux alternances de 1977 et de 1983 ont attisé les déchirures politiques de la société nantaise. La réflexion prospective n'est pas l'apanage à l'époque des collectivités locales mais davantage de l'Etat et de la CCI.

*"En 1990, les collectivités locales ne sont pas arrivées au même niveau de réflexion que nous. La réflexion est plutôt en possession de l'Etat, dans le sillage du SDAAM<sup>80</sup>, et des CCI. Les collectivités locales sont absentes à l'époque. Les maires de Nantes et de Saint-Nazaire sont d'abord incrédules devant l'initiative des chambres. Ce sont bien les CCI qui ont un rôle de prospective à l'époque"<sup>81</sup>.*

La tradition prospective de la CCI de Nantes remonte à l'arrivée de Jean-Joseph Régent à la présidence de l'institution à la fin de 1976. Ce dernier entend faire jouer à l'institution un rôle moteur dans les politiques de développement économique. Une série d'enjeux sont alors identifiés par la CCI dont on retrouvera par la suite la trace dans les différents documents de prospective et de planification émanant de différentes entités. Déjà, l'estuaire de la Loire est clairement défini comme l'échelle à laquelle les projets de développement doivent se penser. La CCI entend faire de Nantes le centre tertiaire et commercial d'un estuaire devenu un pôle industriel et portuaire majeur à l'échelle européenne. La consolidation du tissu de PME locales est désignée comme objectif central. Une association pour le développement des entreprises dans l'estuaire de la Loire (ADEL, ancêtre de l'ACEL dont nous reparlerons plus tard) est créée associant les deux CCI de Nantes et de Saint-Nazaire ainsi que les dirigeants des établissements industriels de l'estuaire dans le but de consolider le tissu de sous-traitance de la région. L'initiative est l'occasion d'un rapprochement historique et durable entre les deux CCI qui coexistaient jusque-là dans un certain climat de méfiance. Le deuxième objectif est la promotion de l'innovation et des liens entre la recherche et le monde économique. En 1980, la CCI crée l'association pour la création d'un Pôle de

---

<sup>80</sup> . Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine de Nantes-Saint-Nazaire élaboré par l'OREAM, organisme d'Etat chargé d'élaborer et de mettre en œuvre les schémas directeurs des métropoles d'équilibres.

<sup>81</sup> . Entretien avec André Tamézat, directeur de l'aménagement du territoire à la CCI de Nantes, juin 2001.

recherche d'innovation à Nantes (PRIN), qui permettra de sensibiliser les collectivités locales au projet nantais de technopole.

Cette évolution de la CCI se poursuit durant les mandats des successeurs de J.-J. Régent, A. Jubineau (1981-1988) et A. Mustière (1988-1997). Elle débouche sur l'élaboration d'un document de prospective publié en 1989 intitulé "*L'Enjeu. Nantes Atlantique, une métropole européenne pour l'Ouest*", dont la publication produit un certain nombre d'effets. Il est à l'origine du label *Nantes-Atlantique* et d'un rapprochement entre les CCI de Nantes et de Saint-Nazaire qui constituent bientôt le Groupement Interconsulaire de Loire Atlantique (GILA). Les deux entités demeurent indépendantes mais elles se lancent dans un mouvement de mutualisation de leurs services. Dans le document, quatre grands domaines d'intervention sont définis. Le premier porte sur le développement de la formation. A l'époque, l'université est en effet le talon d'Achille de Nantes. L'initiative de la CCI va permettre dans les années 1990 d'attirer un nombre important d'écoles d'ingénieurs. Le deuxième axe vise à accroître la valeur ajoutée des entreprises du département qui est leur point faible à l'époque, il débouchera sur l'identification et l'organisation de filières porteuses comme l'aéronautique autour de Nantes et la construction navale autour de Saint-Nazaire. Elle débouchera aussi sur un effort en matière de développement de la recherche qui fait aujourd'hui de Nantes un pôle national important dans le domaine des biotechnologies avec le développement de nombreuses unités INSERM. Les deux derniers axes portent sur l'accroissement du rayonnement européen autour d'équipements et d'événements et le développement des partenariats avec les autres acteurs publics et privés de la métropole.

*"Les CCI dans les années 1980-90 se sont interrogées sur l'entreprise et le territoire et sur l'intérêt d'avoir une démarche particulière sur un territoire, d'où le projet Nantes-Atlantique. A partir de là, on a décliné une série d'actions précises qui ont donné une direction à des gens qui cherchaient des idées. On veut aller dans telle direction, voilà quelles sont nos forces et nos faiblesses. En matière d'enseignement supérieur, Nantes avait un retard considérable. Dans la foulée de Nantes-Atlantique, on a ramené une école d'ingénieurs par an pendant cinq ans : l'IRESTE, l'ISITEM, l'ICAM, l'Ecole du Bois. La CCI faisait l'ingénierie de ces projets. On a été les chercher parce qu'on avait identifié une insuffisance en la matière. En matière de salons, de la même manière, on a développé un certain nombre de produits. [...] On pense que notre démarche de 1990 a été utile. La preuve, elle a été reprise par tout le monde. On a vu un rapprochement des deux villes de Nantes et Saint-Nazaire"<sup>82</sup>.*

En effet, l'initiative de la CCI amorce un processus de coalition institutionnelle. Les CCI sont à l'origine de la création de deux structures qui vont servir de points de rencontre

---

<sup>82</sup> . Entretien avec André Tamézat, directeur de l'aménagement, CCI de Nantes, juin 2001.

pour les différentes institutions compétentes en Basse Loire : l'ACEL et Atlanpole, la structure technopolitaine nantaise. La première, passé l'échec de la Cité Internationale des Affaires en 1989, devient le lieu privilégié des réflexions inter-institutionnelles sur l'estuaire et la métropole. La deuxième est créée en 1987 sur l'initiative des CCI de Nantes et de Saint-Nazaire, des structures intercommunales des deux villes, des conseils régional et général<sup>83</sup>. Elle joue assez rapidement un rôle de lieu de rencontres entre les différentes institutions<sup>84</sup>.

#### *Le relais des collectivités locales et de l'Etat*

Les CCI ont donc mis en place un dispositif de prospective, contribué à la création de lieux de rencontres entre les différentes institutions et à l'émergence progressive d'une coalition territoriale inter-institutionnelle à l'échelle de la métropole Nantes-Saint-Nazaire. Cet effort initial de prospective est bientôt relayé par l'Etat dans le cadre d'une chaîne de dispositifs : la Charte d'objectifs, le Programme concerté d'aménagement, de développement et de protection de l'estuaire de la Loire (PCADPEL) et la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA). Ces dispositifs vont permettre d'accumuler des ressources de consensus, cognitives et institutionnelles autour notamment des enjeux liés au fleuve et à l'estuaire, favorables au projet de l'île de Nantes. Celui-ci se voit promu projet phare d'une métropole européenne émergente comptant 800 000 habitants.

La création d'une métropole par le rapprochement de Nantes et de Saint-Nazaire doit beaucoup aux initiatives de l'Etat qui, dès 1965, réunit les ports des deux villes au sein d'un établissement unique qu'il contrôle, le port autonome de Nantes-Saint-Nazaire. En 1966, il attribue à l'ensemble constitué par les deux villes le statut de métropole d'équilibre. Dans la foulée, il institue un Organisme d'études et d'aménagement de l'aire métropolitaine (OREAM) ayant pour mission d'élaborer le Schéma directeur de la métropole. Ce schéma, approuvé par

---

<sup>83</sup> . Ce rôle actif des CCI dans la création de la technopole nantaise est souligné par un des responsables de la structure : "*A Rennes, les universitaires sont à l'origine de la technopole, à Nantes, ce sont les économiques. [...] A Nantes, le financement des CCI atteint 10% de ce que financent les collectivités locales, ce qui est beaucoup pour une CCI*", entretien avec Jean-François Balducci, délégué général d'Atlanpole, juin 2001.

<sup>84</sup> . Le budget de la technopole est réparti comme suit : 34% pour la Communauté Urbaine de Nantes, 25% pour le Conseil Régional, 25% pour le Conseil Général, le solde étant à la charge du GILA et de la Communauté d'agglomération de Saint-Nazaire. L'investissement politique des collectivités locales est, selon un responsable d'Atlanpole à la mesure de leur engagement financier : "*Le président d'Atlanpole est Fillon, le vice-président est Jean-Marc Ayrault. Sur ce dossier là, il y a une union sacrée. Ici, l'union s'est faite autour d'Olivier Guichard au moment où le maire de Nantes était Chauty. Ce dernier, comme De Cossé-Brissac, le président du Conseil Général d'alors, était dominé par Guichard. Quand Jean-Marc Ayrault est arrivé, le consensus n'a pas éclaté. Ayrault et Mareschal avaient compris ces mécanismes là. [...] Pour regarder quels sont les élus les plus influents aujourd'hui à Nantes, il suffit de regarder la composition de notre conseil d'administration. On a Harousseau et Augereau pour la Région. Mareschal, Mahé, Loïc Le Masne, Serge Poignant pour le département, et Yann Tanguy pour l'université. Ils siègent tout le temps, cela leur permet d'être au courant. C'est un des seuls endroits où ils peuvent se retrouver et généralement ils ne manquent pas à l'appel*", entretien avec Daniel Péneau, architecte d'Atlanpole, le 21 juin 2001.

l'Etat en 1970, entend faire de l'estuaire de la Loire l'élément structurant du développement économique et urbain d'un ensemble métropolitain qui doit atteindre 1,2 millions d'habitants à l'horizon 2000 (cf. figure N7). Si avec la crise économique, les prévisions du schéma sont vite abandonnées, ses orientations inspirent néanmoins des décisions prises dans les années 1970 et 1980 : l'agrandissement de la raffinerie de Donges, l'implantation du terminal méthanier de Montoir-de-Bretagne, la création de la centrale thermique de Cordemais, la construction de l'autoroute Nantes-Saint-Nazaire et du pont de Saint-Nazaire, les délocalisations privées et publiques, etc.

En 1993-94, l'Etat réitère son coup de pouce à la construction métropolitaine à travers la procédure des Chartes d'objectifs. Lancée par la DATAR, l'initiative vise à associer les services de l'Etat et les collectivités locales dans la définition de stratégies de développement économique pour les grandes villes françaises confrontées à la compétition territoriale depuis l'ouverture du marché unique en 1992. La mise en œuvre de ce dispositif est l'occasion d'un premier coup d'éclat de l'ACEL nouvelle formule. Alors que le dispositif donnait théoriquement une place centrale à l'Etat en la personne du préfet dans la conduite du diagnostic et de la prospective, ce dernier confie ce travail à l'ACEL, investie par les villes de Nantes et de Saint-Nazaire de la responsabilité de les représenter. Les villes de Nantes et Saint-Nazaire signent en mars 1994 la première et une des rares chartes d'objectifs qui verront le jour en France. Outre l'identification de deux vocations économiques internationales, le pôle "génie naval" et le pôle "mécanique-matériaux", le document final met l'accent sur la nécessité de fonder l'attractivité de Nantes-Saint-Nazaire sur les qualités environnementales de l'estuaire de la Loire et notamment sur la présence du fleuve dans la ville de Nantes. Le document préconise la mise en œuvre avec l'appui de l'Etat d'un "*grand projet urbain centré sur un traitement coordonné des friches estuariennes portuaires et industrielles. [...] Il s'agit pour Nantes et Saint-Nazaire d'exister comme métropole estuarienne en gérant le retour à cette référence estuarienne par un chaînage de grands projets urbains*"<sup>85</sup>. Par ailleurs, la vocation portuaire du site amont, c'est-à-dire de Nantes, est confirmée.

Par la suite, l'Etat reconnaît également l'ACEL comme interlocuteur légitime dans le cadre du Programme Concerté d'Aménagement, de Développement et de Protection de l'Estuaire de la Loire (PCADPEL), travail collectif de prospective sur l'estuaire lancé par l'Etat dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature décidé par un CIAT en janvier 1994. Le PCADPEL a été, de l'avis d'un grand nombre d'acteurs, la première véritable occasion de

rencontre entre tous les acteurs institutionnels de la métropole<sup>86</sup>. La démarche s'est achevée en 1997. Une cinquantaine de thèmes ont été identifiés et travaillés dans le cadre d'une quarantaine d'ateliers techniques. Le résultat n'a pas fait l'objet d'une co-signature entre tous les participants. L'ACEL a sorti un document final<sup>87</sup> pour son propre compte qui servira de base de travail de la démarche d'élaboration de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de la Loire. Le document pointe deux insuffisances de la métropole Nantes-Saint-Nazaire : la présence d'activités dont la valeur ajoutée est en moyenne inférieure à celle des pays avancés ; une ouverture insuffisante sur l'Europe et sur le monde<sup>88</sup>. La métropole doit donc renforcer sa visibilité internationale, attirer des activités qui permettront de tirer son économie vers le haut et le cadre de vie est vu comme un argument de promotion essentiel. L'orientation dominante du document est ici encore l'affirmation de la métropole et le développement de son "attractivité par la mise en valeur du cadre de vie"<sup>89</sup>. Dans cette stratégie, le projet "Ile de Nantes" occupe une place déterminante. Mais, la réussite du projet nécessite de résoudre un certain nombre de problèmes relatifs à l'état environnemental de l'estuaire de la Loire que les travaux du PCADPEL ont permis de faire émerger<sup>90</sup>. La procédure est notamment l'occasion de "découvrir" que l'état et le niveau de la Loire à Nantes risque de compromettre les perspectives de valorisation immobilière le long des quais de l'Ile de Nantes. La controverse née avec les premiers projets d'urbanisation de la Prairie au Duc a débouché sur une pause qui a permis d'inscrire le projet dans le cadre des controverses autour de l'état de la Loire et de son estuaire. Cette inscription a été féconde puisqu'elle a débouché

---

<sup>85</sup> . ACEL, *Charte d'objectifs de Nantes / Saint-Nazaire. Approche des vocations et des objectifs*, janvier 1993, p. 6.

<sup>86</sup> . "On avait jusque-là des acteurs qui n'avaient pas l'occasion de se retrouver tous ensemble autour de la prise en charge collective d'une approche globale. Cela a été très important", entretien avec Jean Lemoine, DDE de Loire-Atlantique, juin 2001.

<sup>87</sup> . ACEL, *Programme concerté. Stratégie pour l'estuaire*, avril 1998.

<sup>88</sup> . La Loire-Atlantique est le 13<sup>e</sup> département français le plus industrialisé mais apparaît seulement au 25<sup>e</sup> rang pour les exportations. Par ailleurs moins de 1% des étudiants de l'Université vont étudier à l'étranger.

<sup>89</sup> . *Op. cit.*, p. 1.

<sup>90</sup> . "La considérable dégradation hydrologique de l'Estuaire depuis le début du siècle est un constat largement partagé : mauvaise qualité de l'eau, abaissement de la ligne d'eau d'étiage de 4 mètres en vives eaux à Nantes (et marnage accru), courants plus forts... Cette situation est très pénalisante pour le tourisme et les loisirs, l'urbanisme, l'agriculture de marais et le maraîchage, la pêche [...], l'industrie (eau de refroidissement et de lavage). Pour respecter les divers usages de l'Estuaire et restaurer une image d'équilibre entre environnement et développement qui est sans doute l'apanage le plus reconnu du territoire de l'estuaire de la Loire à l'extérieur de celui-ci, trois objectifs peuvent être retenus : 1. rééquilibrer et maîtriser le fonctionnement hydraulique global du fleuve ; 2. restaurer la qualité de l'eau ; 3. remonter la ligne d'eau d'étiage dans l'agglomération nantaise (pour permettre un aménagement urbain compatible avec le régime hydraulique du fleuve), et à l'amont [...] et préserver quelles que soient les mesures de protection, la possibilité de réaliser au lieu approprié des ouvrages hydrauliques visant à atteindre ces objectifs", *op. cit.*, p. 14.



sur ce constat de l'incompatibilité de l'état actuel de la Loire et de la ligne d'eau à Nantes avec une urbanisation au bord de l'eau<sup>91</sup>.

Les études réalisées dans le cadre du PCADPEL ont servi ensuite de base de travail pour la phase de diagnostic entre 1997 et 1998 du processus d'élaboration de la Directive Territoriale d'Aménagement qui, selon la plupart des interlocuteurs interrogés, a été une occasion supplémentaire d'enrichir l'agenda local, de faire émerger de nouveaux enjeux territoriaux (cf. périmètre de la DTA figure N. Dans le cas de Nantes, la DTA, procédure qui doit théoriquement permettre à l'Etat d'imposer ses prérogatives sur un territoire, a servi de cadre à un processus territorialisé de construction collective des problèmes et à la construction d'un système métropolitain d'acteurs<sup>92</sup>, réunissant les pouvoirs forts de la métropole : les deux structures intercommunales de Nantes et Saint-Nazaire, la région, les deux CCI, les grandes entreprises notamment représentés par le MEDEF local et l'Union Maritime de la Basse Loire. Des convergences entre ces acteurs ont pu s'opérer autour de la reconnaissance de projets d'intérêt commun comme la construction du nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le projet d'extension de la zone industrialo-portuaire de Donges-Est. Cette coalition territoriale a pu faire accepter ses projets à l'Etat dans le cadre de la DTA<sup>93</sup>. Cette affirmation d'une coalition inter-institutionnelle territoriale s'est aussi faite au détriment d'autres groupes et notamment des associations environnementalistes et des Verts opposés au grignotage des zones humides de l'estuaire par l'extension des zones industrialo-portuaires.

#### *Le méta-projet d'agglomération : le Projet 2005*

Cet effort instituant de prospective a été prolongé à l'échelle de l'agglomération nantaise sur l'initiative de l'équipe du maire-président de structure intercommunale, J.-M. Ayrault. En 1995, après sa réélection, ce dernier propose trois évolutions pour l'agglomération

---

<sup>91</sup> . On se situe dans un cas où l'incertitude a débouché sur une controverse qui s'est avérée un "puissant dispositif d'exploration et d'apprentissage des mondes possibles", comme la qualifient M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthes in *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, p. 50, autrement dit un moment où de nouveaux problèmes, de nouveaux rapports de causalité, de nouvelles implications sont découverts dans les interactions entre les acteurs.

<sup>92</sup> . Un responsable de la Préfecture de Loire-Atlantique indique clairement que la DTA n'a pas vocation à imposer un contenu stratégique défini par l'Etat dans la négociation avec les acteurs locaux : "*Il ne faut pas attendre des choses extraordinaires de la DTA. Si la DTA est bien, c'est que l'on aura fait œuvre de notaire correctement. On aura consigné des accords déjà passés. Peut-être que les gens seront déçus du résultat. Mais nous, on a déjà eu le contrat d'objectifs, le PCADPEL. On dispose d'un patrimoine de concertation. La DTA est un prétexte pour faire que les gens se rencontrent. Mais il y a déjà des lieux de rencontre. La DTA est un lieu parmi d'autres ici. Elle n'a pas forcément de valeur ajoutée*", entretien juin 2001.

<sup>93</sup> . C'est ce qu'indique Patrick Mareschal : "*Les procédures lancées par l'Etat –Charte d'objectifs, PCADPEL– nous ont permis de fait à faire accepter nos stratégies par l'Etat*", entretien mai 2001, et ce que confirme un représentant de l'Etat : "*La DTA était prévue pour être une démarche descendante mais aujourd'hui notre culture, c'est de dire que l'on peut difficilement faire de planification sans avoir de projet territorial. Et ce*

nantaise : l'élaboration d'un nouveau Schéma Directeur, l'instauration d'une taxe professionnelle unique et le transfert de la compétence du développement économique. Seule la dernière proposition est acceptée par le conseil de District et l'agence nantaise Nantes Atlantique Développement se transforme en Agence de développement économique de l'agglomération nantaise (ADEAN). Après ce demi-échec, l'équipe du maire-président réfléchit à un outil d'accélération du processus d'intégration intercommunale. Laurent Théry, directeur général des services du District convainc J.-M. Ayrault de faire élaborer un projet d'agglomération, un outil prospectif exposant les défis auxquels l'agglomération nantaise se trouve ou se trouvera confrontée et qui permettra de mettre en évidence la nécessité de renforcer les compétences de la structure intercommunale. Le projet 2005 est élaboré par une équipe restreinte composée de quelques conseillers et techniciens proches du maire<sup>94</sup>. Puis il est soumis à la Conférence Consultative d'Agglomération (CCA), une structure voulue par le maire afin de pallier le déficit démocratique de l'institution intercommunale<sup>95</sup> et à la tête de laquelle J.-M. Ayrault désigne Jean-Joseph Régent<sup>96</sup>.

Le projet 2005 est défini "*comme un document d'orientation permettant de s'accorder sur les principes d'action et les lignes directrices du développement souhaité*"<sup>97</sup>, et non comme un document opposable au tiers. Son absence de portée juridique ne va pas moins en faire un vecteur efficace de renforcement des solidarités intercommunales et d'harmonisation cognitive autour d'un projet partagé. Les vertus intégratives du document seront encore renforcées par la contribution importante de la CCA à son élaboration et à son affinement. Le travail d'élaboration du Projet 2005 est un moment essentiel de construction du méta-projet qui permettra de remettre en perspective et de relancer le projet pour l'Ile de Nantes. Le document soumis à la CCA<sup>98</sup> part de la nécessité de prendre en compte trois enjeux majeurs : la mondialisation de l'économie, la tertiairisation<sup>99</sup>, la métropolisation<sup>100</sup>. L'accent y est mis sur

---

*projet, ce n'est pas l'Etat qui peut l'avoir, ce sont les collectivités locales qui doivent le porter*", entretien avec Jean Lemoine, DDE de Loire-Atlantique, juin 2001.

<sup>94</sup> . Avec l'appoint de deux bureaux d'études, le BETURE et le BIP, le Projet 2005 est réalisé par une équipe comprenant notamment Laurent Théry, directeur des services du District, Philippe Audic, directeur de NAD, Jean-Yves Pailloux, directeur de l'AURAN, Jean-Louis Gentile, conseiller du maire et Noël Lépine, directeur des services de l'urbanisme.

<sup>95</sup> . Aucun dispositif législatif alors ne permet l'élection des conseillers intercommunaux au suffrage universel direct.

<sup>96</sup> . Il convient d'insister sur l'habileté du "coup" politique réalisé ici par le maire de Nantes qui, afin de déjouer les potentielles accusations d'instrumentalisation de la nouvelle structure, y nomme une personnalité qui n'évolue pas dans son giron politique et qui a même failli être son adversaire lors des élections municipales de 1989.

<sup>97</sup> . *Projet 2005*, District de l'Agglomération nantaise, 1996, p.13.

<sup>98</sup> . District de l'agglomération nantaise, *Projet 2005*, document d'étape soumis à la CCA, mai 1996.

<sup>99</sup> . "*Si l'industrie continue largement à tirer la croissance, elle n'est plus en mesure de créer par elle-même des emplois supplémentaires en solde global*", *Projet 2005*, document d'étape, *op. cit.*, p. 7.

la nécessité, face à un environnement concurrentiel et compétitif, de constituer une offre territoriale conforme aux standards fixés par les nouvelles règles de la compétition économique. Les auteurs insistent ainsi sur la nécessité d'attirer à Nantes les services aux entreprises et d'y développer des conditions urbaines favorables à la venue des classes moyennes liées à ces activités. L'enjeu de la qualité urbaine comme facteur d'attractivité apparaît encore comme enjeu central.

L'expérience du projet 2005 va avoir trois types d'effets. D'abord elle amorce un processus d'élargissement progressif des compétences du District notamment en matière de développement économique, d'enseignement supérieur et d'habitat qui débouche en janvier 2001 sur la création de la Communauté urbaine. Ensuite, la création et la saisine de la Conférence Consultative d'Agglomération vont créer un précédent et déboucher sur la pérennisation de la structure. Alors que le maire-président semblait vouloir au départ dissoudre la nouvelle institution une fois son avis sur le Projet 2005 rendu, la qualité de l'avis rendu en octobre 1996 pose la question du maintien de la structure. Question rapidement tranchée puisqu'en janvier 1997, le conseil du District décide à l'unanimité de pérenniser la Conférence. Elle est saisie dès sa confirmation sur des thèmes comme la communication et l'identité intercommunale, les activités portuaires, le développement de l'enseignement et de la recherche ou encore l'habitat<sup>101</sup>. La CCA va prolonger l'effort prospectif amorcé par le projet 2005 et participer à la consolidation de l'institution et de l'identité intercommunale. Le passage rapide et relativement aisé à la formule intercommunale de la Communauté urbaine en 2001 doit sans doute beaucoup à son activité. Enfin, l'examen du Projet 2005 par la CCA fait émerger une controverse. En effet, le document fait du projet de l'île de Nantes le projet phare de l'agglomération, l'île doit devenir le nouveau centre de l'agglomération. Mais il présente également la réalisation d'un ouvrage hydraulique de régulation sur la Loire comme préalable à la réalisation du projet pour l'île. La CCA dans son avis s'émeut de cette mention

---

<sup>100</sup> . *"Processus par lequel les grandes villes tendent à polariser sur leur territoire emplois, richesses, compétences et grands équipements collectifs. Conséquence au plan spatial de la complexification de l'économie, il traduit la place devenue prépondérante des fonctions d'intermédiation entre les entreprises, les marchés et les services tertiaires de haut niveau (formation, recherche, communication, finances...)"*, op. cit., p. 7. A ces trois enjeux centraux, s'ajoutent des enjeux corollaires selon les auteurs du document : *"l'accélération de l'innovation technologique"* qui correspond à *"une importance accrue de l'information dans les facteurs de développement, à une compétition régie plus par la qualité que par les coûts"* (op. cit., p. 7) ; *"l'apparition de nouveaux principes de localisation des activités"* qui accordent une importance accrue aux *"conditions liées aux nouvelles exigences de l'économie (densité des services aux entreprises, présence d'investissements immatériels, rapidité et flexibilité des modes d'accès aux grands marchés) et celles liées aux besoins des salariés (habitat, cadre de vie et équipements collectifs de qualité, culture et loisirs)"*, ibid., p. 8.

<sup>101</sup> . La Conférence développe même une capacité d'auto-saisine qui n'était pas initialement prévue dans ses statuts sur des thèmes comme les politiques en direction des jeunes et des personnes âgées, sur l'agriculture périurbaine.

et réaffirme fortement la nécessité de préserver des activités portuaires à Nantes qu'un tel ouvrage pourrait compromettre. Elle lance ainsi une controverse qui va permettre d'affiner le projet.

Plusieurs remarques s'imposent sur ces différents épisodes de prospective. D'abord, ils visent davantage à produire des ressources organisationnelles, identitaires, politiques et cognitives qu'à produire des contraintes formelles traduites juridiquement. En réalité, tout se passe comme si, dans une situation d'incertitudes quant au modèle de développement urbain et économique à adopter, les différents acteurs et institutions recherchaient dans les processus de projet à la fois des réassurances cognitives et identitaires et la stabilisation de réseaux inter-institutionnels partenariaux susceptibles d'être constamment remobilisés pour construire et actualiser des choix collectifs. La construction incrémentale et interactive des choix dans le cadre des démarches de projet permet justement ces réassurances cognitives et identitaires et la construction de ces réseaux territoriaux. L'incertitude engendre un besoin de représentations partagées<sup>102</sup>, amène les acteurs à s'inscrire dans des dispositifs de construction de ces représentations et projets partagés qui, eux-mêmes, ont pour effet latéral la constitution de coalitions territoriales. Ensuite, il faut remarquer le caractère peu déterminé de ces processus de projet. Il s'agit bien de jeux à somme positive, de processus producteurs de nouvelles ressources organisationnelles, cognitives et identitaires. Si on aboutit à la construction d'un standard d'interprétation du territoire, ce n'est pas parce que telle ou telle vision hégémonique l'emporte mais que le processus a permis de faire émerger des enjeux, des modes d'interprétation des problématiques territoriales et des représentations partagées. Cela ne veut pas dire que les conflits sont inexistantes dans ces processus mais que ces conflits n'empêchent pas pour autant que des enjeux soient construits collectivement et reconnus par une pluralité d'acteurs et que des représentations et des identités soient partagées.

Ainsi, la pause décidée par J.-M. Ayrault permet au projet pour l'île de Nantes de bénéficier des effets organisationnels, cognitifs et politiques de la construction progressive d'un méta-projet au fil d'une succession de dispositifs de prospective. La communautarisation du projet, le fait d'y avoir intéressé un plus grand nombre d'acteurs va permettre de le relancer.

### 2.2.2 La construction collective d'un standard d'interprétation du territoire

Les dispositifs successifs de construction d'un méta-projet vont permettre l'accumulation de ressources cognitives et la constitution progressive d'un standard

---

<sup>102</sup> . M. Callon *et al.* parlent de "mondes communs", in *Agir dans un monde incertain*, *op. cit.*

d'interprétation du territoire. On peut identifier quatre thèmes autour desquels s'opère un alignement cognitif entre les acteurs mobilisés : les thématiques portuaires et la Loire à l'échelle métropolitaine, la qualité urbaine et les Rives de Loire à l'échelle intercommunale.

A l'échelle de la métropole Nantes-Saint-Nazaire, les acteurs locaux se saisissent des questions relatives au port et à l'état environnemental de l'estuaire de la Loire. Un système d'acteurs et des représentations communes vont alors voir le jour. Des ressources organisationnelles et cognitives sont constituées. Ces enjeux vont rapidement devenir des éléments centraux de l'agenda métropolitain alors qu'ils avaient largement échappé aux acteurs locaux dans les trente dernières années. L'appropriation des enjeux portuaires et estuariens va ainsi constituer les supports d'un rapprochement entre institutions et acteurs locaux qui bénéficiera au projet pour l'Ile de Nantes.

Le Port Atlantique Nantes-Saint-Nazaire est actuellement le quatrième port français et celui qui a connu la plus forte croissance ces dix dernières années<sup>103</sup>. Si le port a été un des vecteurs de construction d'une vision métropolitaine, le port a longtemps été vu par les collectivités locales comme "un Etat dans l'Etat", définissant de façon discrétionnaire ses stratégies de développement, privilégiant un développement quantitatif<sup>104</sup>, une augmentation de ses trafics au détriment d'une réflexion sur les synergies avec l'économie locale.

*"Au port, les collectivités locales sont membres de droit du Conseil d'administration mais chacune n'a qu'un seul siège, ce qui est peu par rapport aux différents représentants de l'Etat. Les ports autonomes sont autonomes dans leur environnement mais pas par rapport à la direction des ports du Ministère de l'Équipement. La politique des ports est une politique nationale même si les ports, de plus en plus, sollicitent les financements des collectivités locales. Le port a toujours eu le discours 'le développement économique, c'est moi, je sais ce qu'il faut faire, messieurs les élus, dormez, je m'occupe de tout'. C'était cela l'attitude"<sup>105</sup>.*

Avec la création de l'ACEL en 1985, les institutions locales -collectivités, CCI, organismes patronaux- commencent à s'approprier les enjeux portuaires. A la fin des années 1980, le port devient une pomme de discorde au niveau local. Le projet d'extension de la

---

<sup>103</sup> . Avec 30 millions de tonnes de trafic, Nantes-Saint-Nazaire est le premier port français de la façade atlantique. Les trafics énergétiques constituent 70% du tonnage mais à la création du port autonome, ce pourcentage s'élevait à 90%, le port s'est donc diversifié au fil des années. D'autre part, la répartition des trafics s'établit à 90% pour l'aval (Saint-Nazaire, Donges et Montoir) et 10% pour l'amont (Nantes). Cette répartition est stable, ce qui signifie que les deux sites progressent.

<sup>104</sup> . *"Ce qu'on voulait faire avec l'ACEL, c'est rentrer dans les comptes du port. On n'a jamais pu le faire. Le port raisonne en millions de tonnes. Mais dans ces tonnes, il y a de tout. On a dit au port de faire de la comptabilité analytique pour voir ce qui rapportait vraiment au port. Ils n'ont jamais voulu rentrer dans ce raisonnement là. Le port a quand même décidé d'arrêter la ferraille sous notre pression mais on ne sait toujours pas ce que rapporte la tonne de pétrole, la tonne de céréales, etc."*, entretien avec Philippe Audic, ancien directeur de l'ADEAN, juin 2001.

<sup>105</sup> . Entretien avec Philippe Audic.

raffinerie de Donges à l'Est, la question du maintien des activités portuaires à Nantes soulevée par la Ville de Nantes et la CCI<sup>106</sup>, suscitent des prises de position contrastées. En 1991, le Port Autonome rend public ses projets d'extension de la raffinerie de Donges. Les réactions des collectivités locales ne se font pas attendre. En avril 1992, François Autain, maire PS de Bouguenais, organise un colloque sur l'estuaire de la Loire qui tourne au procès du port autonome et de sa gestion discrétionnaire des thématiques estuariennes<sup>107</sup>. Jean-Marc Ayrault exige de connaître les conséquences d'un tel projet sur le niveau de la Loire à Nantes<sup>108</sup>. Marc Leroy, militant écologiste et nouveau secrétaire général de l'ACEL, est chargé d'une mission de bons offices pour négocier le dossier avec le port. Il rédige un rapport qui met l'accent sur la dégradation de l'estuaire et où il préconise de confier une mission d'audit à un bureau d'études indépendant, destinée à faire le point sur l'état de la Loire et les effets possibles du projet d'extension de la raffinerie. Chargé de cet audit, le laboratoire néerlandais Delft Hydraulics met l'accent sur l'absence de données homogènes qui entrave la construction d'un modèle hydraulique permettant de prévoir les réactions du fleuve aux aménagements. Aux termes de cinq années d'études et de premières modélisations, il apparaît que la construction de Donges-Est n'aggraverait pas de manière dramatique l'état de l'estuaire. Cependant, un certain nombre d'enjeux environnementaux graves sont pointés par les études. Le creusement du chenal et le remblaiement des berges de la Loire pour l'aménagement de zones industrielles ont engendré une asphyxie des zones humides qui bordent le fleuve, accentué l'amplitude des marées et favorisé la remontée du bouchon vaseux<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> . C'est ce qu'indique Patrick Mareschal, premier adjoint du maire chargé du développement économique lors de ses deux premiers mandats : "*A l'époque, au sein de la CCI, il était de bon ton de dire que le portuaire et l'industriel, c'était fini*", entretien, mai 2001.

<sup>107</sup> . Ce colloque prend place dans le cadre d'un conflit très dur qui oppose la ville de Bouguenais au port autonome. Cette commune de la banlieue Sud de Nantes, située en bordure de la Loire, décide à la fin des années 1980 de modifier son POS et de classer en "zone naturelle protégée" des terrains écologiquement intéressants mais inclus dans le domaine portuaire et jusque-là classés en zone d'industrie lourde. Le port porte alors le POS de la mairie de Bouguenais devant le Tribunal Administratif de Nantes. Après une longue procédure, le T.A. prend une décision favorable à la commune qui fera jurisprudence puisque elle étend aux rives estuariennes les protections prévues par la Loi Littoral pour les côtes maritimes. Cf. le dossier complet présenté dans le numéro hors série du bulletin d'information édité par la mairie de Bouguenais, *Bouguenais Informations*, "numéro spécial Estuaire de la Loire", hors série, février 1992.

<sup>108</sup> . "*Tout a été fait dans une logique d'accélération des flux*", indique Philippe Audic. *On a dragué, retiré les fonds rocheux. Cela a eu des conséquences négatives sur la Loire. Le port dégradait les berges et demandait aux communes de les réparer. La ville de Nantes dépense 5 millions de francs [762 000 €] par an pour restaurer les berges. Les élus ont commencé à demander des comptes au port. Au moment où le port a voulu faire Donges Est, Jean-Marc Ayrault a demandé quelles allaient être les conséquences à Nantes*", entretien, juin 2001.

<sup>109</sup> . Dans un estuaire, le bouchon vaseux est le point de rencontre des eaux fluviales et de l'eau de mer. Les travaux d'aménagement de l'estuaire ont progressivement limité les espaces d'expansion du fleuve en même temps qu'ils ont favorisé la montée en puissance des courants de marée. Au fil des années le bouchon vaseux a peu à peu migré vers l'amont pour atteindre la pointe de l'île de Nantes aujourd'hui. Les conséquences de cette remontée sont un marnage (différence entre le niveau à marée haute et à marée basse) plus grand (actuellement, le niveau de la Loire à Nantes est environ de quatre mètres inférieur à son niveau du début du siècle) et un

Grâce aux travaux de l'ACEL, les collectivités locales développent des compétences jusque-là inexistantes<sup>110</sup> sur les questions portuaires et fluviales. La Loire et ses enjeux – développement portuaire vs. protection de l'environnement estuarien ; maintien du port à Nantes vs. utilisation urbaine des "Rives de Loire"- devient un enjeu dont se saisit une pluralité d'acteurs et d'institutions et autour duquel se créent des routines d'interpellation et de coopération. Cette appropriation des enjeux portuaires et estuariens permet une évolution des rapports entre les collectivités locales et le port. Celui-ci commence à devenir un acteur territorial. L'élaboration du Projet 2005 en 1995-1997 constitue une première occasion d'impliquer les milieux portuaires dans des groupes de travail et de poser la question de la place du port dans la ville. On l'a vu, la contribution de la CCA permet d'enrichir le débat et de ne pas en rester à une ostracisation pure et simple du port<sup>111</sup>. Cette normalisation progressive des rapports entre les collectivités locales et le port s'est traduite récemment par un échange de terrains : le port a cédé le quai Wilson sur l'Ile de Nantes en échange de la cession d'un terrain à Cheviré. Dans le cadre de ce transfert de propriété, la Communauté Urbaine de Nantes pour la première fois s'est impliquée financièrement dans les projets du port<sup>112</sup>. Le port a été chargé par la ville de Nantes de réaliser une étude de faisabilité pour l'escale paquebot de l'Ile de Nantes. D'autre part, la ville impose dans toutes les modélisations

---

remplacement en amont des bancs de sable par des vases nauséabondes, toutes choses qui rendent l'utilisation "urbaine" des rives de Loire plus difficiles. Les autres conséquences de cette remontée du bouchon vaseux sont d'ordre faunistique -avec la raréfaction de l'oxygène dans les eaux fluviales et la disparition de certaines espèces de poissons-, agricole –avec la disparition d'une source d'abreuvement des troupeaux et d'irrigation des cultures maraîchères- et environnemental –avec la nécessité de capter les eaux fluviales toujours plus en amont.

<sup>110</sup> . C'est ce qu'indique un responsable du port autonome : *"Le port était en fonctionnement autonome également parce que on ne trouvait pas de compétences sur le portuaire dans les collectivités locales"*, entretien avec François Chevalier, chef du service aménagement et programmation des investissements, mai 2001. Philippe Audic insiste sur le rôle clé de Marc Leroy, délégué général de l'ACEL, dans le développement de cette culture : *"Marc Leroy, lui, avait cette culture. Il avait été à l'origine du développement du port à conteneurs alors que les ingénieurs du port n'y croyaient pas. [...] L'ACEL a été un lieu d'acculturation sur les problématiques portuaires. Avant, au Conseil Général, au Conseil Régional, dans les villes, les gens étaient ignares sur les problématiques portuaires. L'ACEL a permis de développer cette culture. La première agrégation des intérêts s'est donc faite autour de cet effort de compréhension du port et de son fonctionnement. Cela a été très important. Cela a été un partage entre des gens qui avaient tout à apprendre"*, entretien, juin 2001. Peu après son arrivée à la mairie, J.-M. Ayrault charge l'équipe de Nantes Atlantique Développement de constituer les données permettant à la ville de prendre systématiquement position sur les dossiers portuaires et estuariens : *"Ayrault m'avait dit qu'il n'allait pas au conseil d'administration du port parce que les trois quarts des débats étaient sciemment rendus incompréhensibles. Il y avait une volonté de préserver le fonctionnement du port de l'intrusion des élus locaux. Il m'a donc demandé à l'époque de l'aider à développer une culture portuaire parmi les élus"*, entretien avec Philippe Audic.

<sup>111</sup> . La CCA s'est prononcée de manière claire pour le maintien des activités portuaires à Nantes et notamment pour la prise en compte de cet impératif par les études relatives à la construction d'un ouvrage de déconnexion sur la Loire. Elle a en outre préconisé la mise en place d'un Forum portuaire réunissant les collectivités locales et les composantes de la communauté portuaire et chargé d'animer le débat local sur les enjeux portuaires et estuariens. La première réunion de ce forum a eu lieu en septembre 2001.

des mouvements hydrologiques en Loire la prise en compte de l'impératif d'accessibilité du port de Nantes aux navires.

Les controverses portuaires et estuariennes ont eu pour effet de faire évoluer un certain nombre de positions. Les édiles nantais ainsi que la CCI ont peu à peu abandonné une vision anti-portuaire qui transpirait du Projet 2005<sup>113</sup>. Le port, quant à lui, abandonne peu à peu sa position de repli pour coopérer avec les collectivités locales et devenir acteur de la construction d'un projet métropolitain<sup>114</sup>.

A l'échelle intercommunale, la construction d'un standard d'interprétation s'opère autour de deux thèmes : celui de la qualité urbaine et des rives de la Loire. On a vu comment la politique des déplacements urbains et notamment la politique de développement d'un réseau de tramway a constitué un puissant vecteur d'intégration intercommunale à Nantes. Le "tram" et plus largement la politique intercommunale des déplacements urbains est un moyen d'intéresser les élus des communes périphériques à l'intercommunalité. La "qualité urbaine" est-elle devenu un mot d'ordre fédérateur au sein de l'agglomération que le Projet 2005 va tenter de promouvoir encore davantage à travers la thématique de l'île de Nantes. La ville doit, selon les auteurs du projet, s'appuyer sur ce réservoir foncier inestimable pour créer les

---

<sup>112</sup> . La CUNA a subventionné à hauteur de 12 millions de francs (1 830 000 €) les travaux d'aménagement de Cheviré sur un total de 65 millions de francs (9 910 000 €). En contrepartie, le port a engagé un réaménagement des quais de l'île de Nantes avant de les restituer à la ville.

<sup>113</sup> . *"Vis-à-vis des services de la Ville de Nantes, indique François Chevalier, après avoir été négligés dans les années 1990 parce qu'ils considéraient que le port à Nantes avait vocation à disparaître, nous avons été progressivement pris en considération. Certains services, notamment les agences de développement économique et de prospective tenaient pour acquis que nous leur céderions facilement les terrains de l'île de Nantes. Avec la concertation autour des groupes de travail de l'ACEL, du PCADPEL mais aussi du Projet 2005, les gens ont appris ce qu'était un port et ses contraintes. Cela s'est apaisé. On est arrivé aujourd'hui à un consensus : oui une grande ville doit avoir un port et des industries, le port de Nantes doit se développer et oui, il faut du travail en commun. Il n'est qu'à voir comment les services et les agences de la métropole se sont mobilisés sur le dossier des sites d'assemblage de l'Airbus A3XX pour se convaincre de leur conversion à cette idée que l'industrie est encore importante dans la base économique d'une ville. Le port, de son côté, a su se faire entendre et se faire reconnaître par ses partenaires. Il a fait sa prospective, il a recensé ses besoins. Le Port de Nantes s'est dit prêt à abandonner le Quai Wilson et le Quai des Antilles [sur l'île de Nantes, NDLR] et à se redévelopper à Cheviré. La Ville de Nantes a été d'accord. En retour, dans toutes les études sur la modélisation de la navigabilité de la Loire, elle impose que les modèles intègrent l'accessibilité de Nantes aux navires. La Ville de Nantes revendiquait le Quai des Antilles. Pour sortir d'une situation où l'idée commune c'était que le port devait partir, le port s'est mis en contact avec le maire et son cabinet et un dialogue s'est mis en place. [...] Notre stratégie de développement a été progressivement reconnue et acceptée par les collectivités locales"*, entretien avec François Chevalier, chef du service aménagement et programmation des investissements du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire, mai 2001.

<sup>114</sup> . Une évolution significative intervient en 1995 avec l'arrivée d'un nouveau directeur général du port autonome, Georges Patay, et la création au sein de la structure d'une direction de l'aménagement qui n'existait pas jusque-là. Les "extensions" du port n'étaient appréhendées jusqu'alors que comme des décisions purement techniques. François Chevalier, actuel chef du service aménagement et programmation des investissements a été recruté pour créer cette nouvelle direction : *"Je suis arrivé au port en 1994 à l'époque où les choses commencent à bouger. A l'époque, dans la structure du port, il n'y avait pas de services aménagement. Quand je suis arrivé, on commençait à se poser des questions au port : on ne faisait que du développement spatial du port et on était toujours en bisbille avec les collectivités locales"*, entretien, mai 2001.



conditions urbaines et environnementales de son attractivité. Cependant, pour que la mise à l'agenda intercommunal du projet de l'île de Nantes ne passe pas pour un transfert de charge aux yeux des élus des communes périphériques, le projet est resitué dans le cadre d'une politique globale proposée par le projet d'agglomération, la démarche "Rives de Loire".

*"Dans l'histoire de l'île de Nantes, l'impulsion de Laurent Théry a sans doute été déterminante. [...] La grande idée de Théry est de dire que d'accord, l'aménagement de l'île n'est pas une compétence de l'agglomération mais qu'en revanche la Loire concerne, elle, toute l'agglomération. Lancer l'idée de Rives de Loire, c'est un moyen de communautariser l'île de Nantes"<sup>15</sup>.*

L'agence d'urbanisme, l'AURAN, est chargée d'une mission "Rives de Loire" destinée à faire un inventaire des ressources environnementales et urbaines liées au cours d'eau : des diagnostics environnementaux et paysagers, l'audit du foncier et le recensement des terrains susceptibles de mutation sont réalisés. Les communes de l'agglomération sont invitées à concevoir des projets d'aménagement de zones en bordure des cours d'eaux que le district finance à 50%. Quatre-vingts projets sont ainsi financés dans le cadre du programme "Rives de Loire", ce qui contribue à légitimer la démarche Ile de Nantes auprès des élus des communes périphériques. Le thème des "Rives de Loire" vient ainsi seconder la thématique des déplacements urbains comme ressort d'intégration intercommunale et permet de communautariser le projet pour l'île de Nantes.

### 2.2.3 L'accumulation de ressources politiques, organisationnelles et identitaires

La pause de 1989 et les exercices de planification successifs vont permettre l'accumulation de ressources politiques de consensus -la convergence entre acteurs locaux sur quelques grands thèmes-, de ressources organisationnelles - le renforcement de l'institution intercommunale et la routinisation des rapports de coopération entre les institutions territoriales-, et de ressources identitaires -l'affirmation d'une identité intercommunale. Toutes choses qui vont bénéficier à la deuxième formulation d'un projet pour l'île de Nantes.

Le rapprochement entre Nantes et Saint-Nazaire amorcé par le rapprochement des deux CCI au sein du GILA et la création de l'ACEL, se poursuit tout au long de la décennie 1990. Il s'est traduit par la reconnaissance par l'Etat de l'ACEL comme interlocuteur officiel dans le cadre des dispositifs successifs de la Charte d'Objectifs, du PCADPEL puis de la DTA, par la mise en place d'une agence de développement économique, l'ADEAN, qui prospecte désormais au nom des deux structures intercommunales, et d'une structure *ad hoc*, la Conférence métropolitaine, qui dispose désormais de personnels permanents. La métropole

Nantes-Saint-Nazaire s'est illustrée récemment par le dépôt d'une candidature commune pour l'implantation de l'agence européenne de sécurité maritime.

L'activité continue de prospective a permis également une spectaculaire accélération de l'institutionnalisation de l'échelle intercommunale dans les années 1990 qui fait suite à deux décennies d'intercommunalité *a minima*. En 1967, sous l'impulsion d'André Morice, l'Association Communautaire de la Région Nantaise (ACRN), syndicat intercommunal d'études sans compétence opérationnelle réunissant 37 communes, est mise en place afin d'empêcher que l'Etat n'impose la création à Nantes d'une communauté urbaine<sup>116</sup>. L'intercommunalité connaît une première avancée sous le mandat d'A. Chénard avec la création en 1978 de l'agence d'urbanisme, l'AURAN, et celle en 1982 d'un syndicat intercommunal à vocations multiples, le SIMAN, regroupant 19 communes<sup>117</sup>. Après la "pause intercommunale" correspondant au mandat Chauty, le processus d'intégration reprend avec l'élection de J.-M. Ayrault à la mairie de Nantes et à la présidence du SIMAN<sup>118</sup>. Ce dernier est transformé en District, structure à fiscalité propre, en 1992 qui, à son tour est transformée en communauté urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2001. En un peu moins de dix ans, Nantes est passée de la formule la plus légère à la formule la plus intégrée de coopération intercommunale.

La création d'une structure de représentation de la société civile est une occasion supplémentaire d'accumulation de ressources politiques de consensus et de ressources identitaires. La Conférence Consultative d'Agglomération, devenue aujourd'hui Conseil de Développement, conformément à la loi Voynet, constitue un moteur essentiel de construction d'une identité intercommunale et a contribué à faciliter le passage à la communauté urbaine. Ce conseil est aujourd'hui composé de 100 personnes dont 54 représentant le tissu associatif et diverses institutions locales, 28 représentant les organismes professionnels à caractère économique ou syndical et 18 personnalités qualifiées. La cooptation des membres a été

---

<sup>115</sup> . Entretien avec Philippe Audic, juin 2001.

<sup>116</sup> . Autour de l'ACRN, une myriade de syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) voient le jour associant les communes selon une géométrie variable gouvernée tantôt par les proximités politiques tantôt par les impératifs fonctionnels. Au moment de la création du SIMAN en 1982, on atteint le nombre de 46. Les plus importants d'entre eux sont le Syndicat des transports publics (SITPAN) et le Syndicat de la Voirie Rapide (SIVRAN).

<sup>117</sup> . L'antériorité de la création de l'agence des études urbaines par rapport à celle du SIVOM est significative. L'AURAN aura, à chaque étape de l'intégration intercommunale, un rôle pionnier à travers un travail de mise en évidence statistique et cartographique des liens d'interdépendance et un travail de construction des nouveaux enjeux de l'agglomération.

<sup>118</sup> . Cette reprise de l'intégration intercommunale est facilitée, il est vrai, par le retournement politique induit par les élections municipales de 1989 : 11 communes sont gouvernées par la gauche, essentiellement dans l'Ouest de l'agglomération, plus ouvrier, 8 par la droite, concentrées dans l'Est de l'agglomération. Pour accélérer le processus d'intégration intercommunale, les élus de gauche font peser la menace de la constitution d'un district à 11. Face à la menace, les mairies de droite se raccrochent assez vite au wagon.

dévolue au président de la structure, J.-J. Régent, lui-même désigné par Jean-Marc Ayrault. Grâce à l'investissement important de son président et de son expérience de la mobilisation des réseaux sociaux accumulée dans le cadre des activités du Club Kervégan, la CCA se constitue peu à peu en élément incontournable du paysage politique de l'agglomération. Son influence se manifeste à plusieurs reprises. Déjà, quand l'équipe de J.-M. Ayrault soumet son Projet 2005, la CCA indique que le projet ne va pas assez loin et pas assez vite dans l'affirmation de l'échelle intercommunale, ce qui n'est pas sans engendrer quelques effets politiques. La minorité districale de droite, notamment, est, d'une certaine manière, obligée par cet avis. C'est ce qu'indique un de nos interlocuteurs :

*"La minorité districale s'est trouvée mal de critiquer un projet qui avait été approuvé par la société civile. S'il n'y avait pas eu la CCA débattant publiquement, si on avait mis tout de suite la Communauté urbaine à l'ordre du jour, la minorité l'aurait refusé. Le fait que la société civile soutienne le projet 2005 mais, en plus, dise que cela n'allait pas assez loin a un peu mis dans l'embarras la minorité"<sup>119</sup>.*

Le même scénario se reproduit au moment du débat sur la formule renforcée de coopération intercommunale au cours de l'année 2000.

*"Les communes étaient parties dans le débat sur des querelles de clocher. La CCA a un peu plombé le débat en disant que c'était évident que la communauté urbaine allait se faire, du fait du poids des logiques d'agglomération et des financements de l'Etat et en disant que l'important, c'était le projet. Le poids que peut avoir Régent sur les maires de droite a aussi joué. Beaucoup on finit par dire que la communauté urbaine était une évidence"<sup>120</sup>.*

Actuellement, le modèle de la CCA nantaise bénéficie d'un certain succès, à la fois interne puisque les acteurs économiques souhaitent y accroître leur présence, et externe puisque dans la perspective de la constitution des Conseils de développement prévue par la Loi Voynet, un certain nombre de villes est venu s'enquérir de l'expérience nantaise. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la CCA s'est d'ailleurs transformée en Conseil de Développement<sup>121</sup>. Il convient de ne pas voir dans cette structure la créature instrumentalisée du maire-président de la communauté urbaine. Si J.-M. Ayrault a largement bénéficié des avis de la CCA, notamment de la pression exercée sur les maires des communes périphériques par ces avis, l'institution a aussi développé son espace politique propre, exerçant un droit d'auto-saisine et critiquant vertement certaines propositions de l'exécutif intercommunal (cf. sur la tonalité

---

<sup>119</sup> . Entretien avec Philippe Audic.

<sup>120</sup> . Entretien avec Gabriel Vitré, secrétaire général de la CCA puis du Conseil de développement, avril 2001.

<sup>121</sup> . Accompagnant ainsi la transformation du district en communauté urbaine. La CCA a également eu une influence sur les modalités selon lesquelles s'est effectuée cette transformation. Sur les conseils de la CCA, une charte de fonctionnement de la Communauté Urbaine a ainsi été mise en place. Cette charte prévoit notamment la signature de contrats de co-développement entre la CUN et chaque commune la constituant. Ces contrats prévoient l'allocation d'enveloppes aux communes leur permettant de développer leur projets.

anti-portuaire du Projet 2005). La CCA a participé à la production d'une identité intercommunale et à l'institutionnalisation de l'échelle intercommunale davantage dans un rapport d'interaction, de coopération-concurrence avec l'exécutif intercommunal qu'en servant de relais aux ambitions hégémoniques du maire-président.

Il faut noter que la constitution de réseaux de coopération, d'une identité et d'organisations aux échelles intercommunale et métropolitaine s'est faite à Nantes dans le cadre de modes de fonctionnement institutionnels basés sur la libre adhésion et sur le travail des conditions cognitives et identitaires de la coopération. Ici, le processus de coalition et de construction d'une identité et d'organisations nouvelles n'est pas un processus imposé par le leader politique ou l'institution dominante. Ce processus est, au contraire, l'illustration de la dialectique entre fragmentation et intégration, entre autonomie et coopération, entre liberté individuelle et demande d'association évoquée par March et Olsen à la suite de John Dewey. C'est dans la pratique de la coalition, où chaque acteur ou institution conserve son identité initiale tout en coopérant, que se développent les dispositions à la coopération et que se créent de nouvelles identités. Ainsi, l'autonomie de chaque acteur ou institution est davantage un accélérateur de coopération qu'un frein<sup>122</sup>. Le fonctionnement institutionnel des espaces politiques métropolitain et intercommunal nantais a permis la mise en place de réseaux de coopération et la construction d'une identité à ces deux échelles parce que, précisément, il n'a pas forcé ce processus d'institutionnalisation par des dispositifs trop formels et qu'il a garanti les possibilités d'un emboîtement des différentes identités. Le rôle pionnier des études urbaines de l'AURAN, l'importance donnée à la prospective dans la dynamique d'institutionnalisation ont permis de mettre en place des dispositifs de construction, de transformation et d'interprétation des identités, favorables aux échelles métropolitaine et intercommunale. Ensuite, les fonctionnements institutionnels de l'ACEL, de l'intercommunalité mais aussi de la CCA laissent la place à cette dialectique instituante et coalisante entre autonomie et coopération. La formule associative et le fonctionnement au consensus de l'ACEL permettent le partage et la réappropriation des décisions par chaque membre et l'expression de prises de position communes. Les moments d'opposition à l'Etat ont aussi des phases importantes de construction d'une identité commune. Les structures intercommunales ont également travaillé, autant que faire se pouvait, au consensus, afin de ne

---

<sup>122</sup> . March et Olsen, s'inspirant de la dialectique entre autonomie et coopération établie par Dewey, indiquent ainsi : "*Demands for autonomy seem to increase with the development of interdependence, and increasing demands for freedom seem to be simultaneous with increasing demands for governments*", in *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995, p. 71.

pas rompre le cercle vertueux entre autonomie et coopération. Dès la mise en place du SIMAN, l'accent est mis sur le travail en commissions. Les décisions y sont préparées, négociées entre les maires afin de se prémunir de confrontations en séance plénière. Tout est fait afin que l' élu intercommunal se voie respecté comme représentant majoritaire de sa commune. *"Ce qui se fait au conseil de District et de la communauté urbaine, indique Jacques Floch, se fait sur la base d'une négociation. Le conseil des maires n'est pas prévu par la loi"*<sup>123</sup>. Pourtant celui-ci a une importance décisive puisqu'il fait du maire non pas un élu communautaire parmi d'autres mais le participant à une négociation intergouvernementale où l'on cherche la décision au consensus, et où le mandat mayoral est respecté<sup>124</sup>. La Charte de fonctionnement de la Communauté urbaine institutionnalise ces modalités de négociation dans le cadre de la nouvelle structure. Tous les maires des communes constituant la Communauté urbaine sont vice-présidents et membres du bureau. Des dispositifs de résolution des conflits et de construction du consensus sont prévus en cas de désaccords entre la commune et la Communauté urbaine. La conférence des maires est réunie avant chaque conseil communautaire. Dans le passage du district à la CU, tout a été fait pour que les communes ne se sentent pas dépossédées : aucune commune n'a vu son nombre de conseillers diminuer et Nantes n'a pas la majorité des sièges malgré son poids démographique.

*"Il y a eu beaucoup de symbolique, beaucoup de gestes de cet ordre. Il fallait ne pas appuyer sur le sentiment d'une hégémonie nantaise. Il faut montrer un respect des communes, réaffirmer que la légitimité des élus reste communale"*<sup>125</sup>.

On retrouve des fonctionnements institutionnels similaires au sein de la Conférence Consultative d'Agglomération devenue Conseil de développement. Ici aussi, la construction d'une identité institutionnelle propre est indexée à la nécessité de ne pas générer des crispations sur les identités premières. Il a ainsi été décidé dès la création de la CCA de ne pas fonctionner au vote, de ne pas créer des collèges par types de représentations, de fonctionner sur la base de groupes de travail ouverts aux personnes extérieures à l'assemblée, de faciliter les suppléances, de ne pas indemniser les membres et d'exclure la désignation de personnalités

---

<sup>123</sup> . Entretien avec Jacques Floch, maire PS de Rezé de 1977 à 1995, président de l'AURAN, député de Loire-Atlantique, mai 2001..

<sup>124</sup> . Le système a pour intérêt supplémentaire pour le président du district et de la communauté urbaine de faire valoir la parole et l'accord des maires devant le conseil communautaire pour faire passer des décisions, et, d'autre part, de ne pas faire revenir les décisions devant les différents conseils municipaux.

<sup>125</sup> . Entretien avec Thierry Violland, directeur de cabinet du président de la CUN. Il convient, cependant, de signaler une évolution majeure intervenue dans le passage du district à la communauté urbaine. Désormais, les oppositions communales peuvent être représentées au conseil communautaire, chaque conseil municipal envoyant ses élus à la proportionnelle. De plus, des groupes politiques peuvent se constituer qui transcendent les délégations communales. Ainsi, les conditions de l'apparition d'une opposition communautaire officielle sont

en possession d'un mandat électif. La CCA s'exprime par des avis, chaque membre de la conférence peut y adjoindre une note spécifique, exprimant sa vision ou celle de son institution d'appartenance. On a donc affaire à un fonctionnement au consensus qui évite la constitution d'un rapport majorité/minorité. Ce "*mode de fonctionnement souple et peu institutionnalisé*", selon les termes du président du Conseil de développement, "*est une des conditions pour un travail en profondeur, une qualité de participation soutenue et une bonne diffusion dans les réseaux et sphères d'influence des différents organismes*"<sup>126</sup>. Ce mode de fonctionnement est censé permettre la formation d'une identité de société civile intercommunale par le respect des identités professionnelles ou sectorielles primaires.

On retrouve dans ces différentes formules institutionnelles des dimensions de l'agir politique du projet : la construction de l'action collective est toujours accompagnée d'un travail sur les identités, sur les conditions de construction d'un consensus ; les modes de fonctionnement basés sur l'interaction, l'ajustement mutuel permettent ne pas cristalliser les conflits autour de règles trop institutionnalisées ou de procédures trop formelles. Ainsi le projet d'agglomération non opposable et sans conséquences juridiques est-il préféré au schéma directeur, la formule de la Conférence Consultative d'Agglomération est-elle préférée à celle plus institutionnelle du Conseil économique et social<sup>127</sup> et la recherche du compromis dans les rapports intercommunaux est-elle préférée aux rapports majorité-minorité. Ces modes d'organisation ont permis de constituer une capacité d'action collective, d'insuffler des logiques de coalition et d'intégration dans un contexte organisationnel marqué par la fragmentation et l'autonomie des acteurs. La construction d'un cadre cognitif, organisationnel, et identitaire à l'échelle de l'agglomération et de la métropole va permettre une relance du projet pour l'île de Nantes.

### **2.3 La production d'un *policy discourse* sur le projet de l'île de Nantes**

La pause et la construction incrémentale d'un cadre d'action intercommunal et métropolitain permettent la cristallisation d'un ensemble de grands principes encadrant le

---

désormais posées, ce qui pourrait avoir pour effet d'institutionnaliser encore davantage l'institution intercommunale en en faisant un cadre d'affrontement politique repérable par les citoyens.

<sup>126</sup> . Régent, J.-J. (dir.), *Démocratie à la nantaise. Chronique d'une nouvelle expression de la société civile*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 67.

<sup>127</sup> . Cette volonté d'échapper à une trop forte institutionnalisation est très explicitement mise en avant dans l'ouvrage relatant la naissance et l'évolution de la Conférence Consultative d'Agglomération et sa transformation récente en Conseil de Développement de l'agglomération nantaise conformément à la loi Voynet : "*l'absence de rigidité de fonctionnement (suppléance possible, absence de votes...) a permis de créer un espace d'expression très libre où les points de vue peuvent se confronter sans s'affronter, et générer des consensus*", in Régent, J.-J. (dir.), *Démocratie à la nantaise, op. cit.*, p. 66.

projet pour l'Ile de Nantes. Elles sont propices au déploiement d'un *policy discourse*, d'un travail politique consistant à la fois à cadrer les interactions et les controverses qui émergent autour des enjeux du port et de l'estuaire et à prendre acte des points de consensus construits dans le cadre de ces interactions et controverses. Le travail du *policy discourse* consiste à évoquer de manière récurrente une vision d'ensemble stabilisée qui permettra de cadrer les interventions ponctuelles, à expliciter les enjeux, les controverses et à faire en sorte que ces controverses construisent une communauté d'acteurs. Dans un contexte incertain, dans lequel les ressources doivent être en permanence vérifiées, remobilisées, les objectifs régulièrement actualisés, dans le cadre de projets qui s'inscrivent dans des temporalités nécessairement longues, le *policy discourse* permet de s'assurer en permanence à la fois de la mobilisation des réseaux d'acteurs et de stabiliser leur coopération, de mettre en cohérence leurs interventions au moyen d'un certain nombre de grands principes d'action. Ces principes ne sont pas intangibles, ils font l'objet de réactualisations fréquentes mais leur évocation régulière est essentielle à la continuité du projet. A partir d'une idée de départ qui consiste à faire de l'Ile de Nantes le fleuron de la qualité urbaine à la nantaise, on va voir que le projet va connaître des enrichissements successifs.

### 2.3.1 L'idée de départ : faire de l'Ile de Nantes le fleuron de la qualité urbaine "à la Nantaise"

Une des inspirations fortes du premier mandat Ayrault est de capitaliser sur le succès populaire du tramway et de faire de la qualité urbaine le socle de la politique d'image de la ville. La relance du projet pour l'Ile de Nantes correspond à la volonté de systématiser une politique urbaine basée sur le traitement attentif des espaces publics et d'en faire un outil de promotion à grande échelle de la qualité urbaine à la nantaise<sup>128</sup>. Il s'agit de profiter de la présence de l'eau pour attirer à la fois des entreprises et les classes moyennes-supérieures.

C'est dans cet esprit qu'est lancée en 1992 une consultation d'urbanisme qui va susciter un vif débat et faire émerger des enjeux que les premières formulations initiales du projet, centrées sur la dimension urbanistique, tendaient à ignorer. La Ville de Nantes confie à

---

<sup>128</sup> . A en juger au babil dithyrambique de certains magazines d'architecture, on peut penser que cette stratégie est un succès : "Nantes, à y bien regarder, affiche trois longueurs d'avance dans l'aménagement de l'espace public et la maîtrise d'œuvre urbaine. Le tramway est son grand'œuvre et les projets urbains qui l'accompagnent forment un imposant sillage. Nantes a investi l'espace et à défaut d'édifices flatteurs, sinon tapageurs, la ville peut s'enorgueillir de ses aménagements publics. Elle acquiert une dimension qualitative à laquelle d'autres métropoles aspirent et capitalise un savoir-faire que d'autres lui envient", in Lamarre, F., "Nantes la cohérente", *D'A*, n°48, septembre 1994, p. 45.

l'architecte Dominique Perrault<sup>129</sup> une étude préalable à la définition d'orientations d'aménagement pour l'ensemble de l'île Beaulieu. Dans le travail qu'il rend aux édiles, Dominique Perrault met en exergue la nécessité de donner une unité à l'île, de dépasser sa fonction de "pile des lignes de pont" Nord-Sud par l'aménagement d'un axe Est-Ouest. La réunification symbolique de l'île, constituée originellement d'une multitude d'îles séparées par des canaux, se traduit par l'invention d'un nouveau toponyme, l'Ile de Nantes. Ce qui ne constitue qu'un ensemble de principes d'aménagement très généraux est interprété par les associations et les riverains comme un projet fini. Tous reprochent à Perrault d'escamoter le volet patrimonial. Les associations du collectif constitué autour des anciens de la Navale se sentent tenues à l'écart du travail d'étude de Perrault. Il est vrai que l'architecte a multiplié les maladroites : il a notamment présenté son projet à Paris. Sur le fond, un certain nombre de propositions choquent les associations, comme notamment la construction d'un franchissement sur le bras de la Madeleine à l'aval du Pont Anne de Bretagne, autrement dit sur les anciens terrains des chantiers<sup>130</sup>. Face au tollé, les élus n'insistent pas et ne renouvellent pas la collaboration avec l'architecte. Si l'étude choque et révèle certaines des lubies urbanistiques des édiles –il est fait peu de cas par exemple des activités existantes, notamment industrielles et portuaires, et de leur volonté ou non de libérer les terrains-, elle n'en permet pas moins d'opérer une première décantation du projet et de poser les premiers invariants : la valorisation d'un axe Est-Ouest, la réunification symbolique avec l'appellation d'Ile de Nantes.

La transformation du SIMAN en District de l'agglomération nantaise en 1992 donne à l'équipe municipale l'opportunité de relancer le projet en le situant dans un contexte plus large. Le Projet 2005 le présente comme le "*projet fondateur pour l'agglomération*". De plus, il est englobé dans la démarche Rives de Loire. Néanmoins, la présentation du projet dans le Projet 2005 est encore marquée par une perspective strictement urbanistique, faisant fi de ses dimensions économiques et environnementales. La ville doit, selon les auteurs du projet, s'appuyer sur ce réservoir foncier inestimable pour générer les conditions urbaines et environnementales de son attractivité : "*La rénovation de l'Ile de Nantes doit constituer l'acte symbolique de cette volonté de réappropriation de la Loire compte tenu de sa superficie et de*

---

<sup>129</sup> . D. Perrault fait partie des "signatures internationales" en architecture. Il s'est notamment vu confié le chantier de la Très Grande Bibliothèque à Paris.

<sup>130</sup> . Il faut noter qu'A. Chemetoff prendra soin, lui, de ne pas rééditer cette maladroite et tendra, à l'inverse, à durcir la frontière symbolique matérialisée par ce pont en distinguant dans ses propositions la Loire fluviale (à l'aval du pont) et la Loire maritime (à son amont). Le pont Anne de Bretagne étant le point limite au-delà desquels les bateaux de mer ne peuvent remonter. A noter que le Pont de Cheviré a été construit à une hauteur permettant aux bateaux d'atteindre Nantes.



*sa localisation au cœur de l'agglomération*"<sup>131</sup>. Cette volonté de faire de l'Ile de Nantes le nouveau symbole de la qualité urbaine nantaise amène les auteurs à statuer un peu vite sur la disparition des activités portuaires et industrielles encore présentes sur le site : "*Cette perte des vocations premières du fleuve intervenant après deux siècles d'exploitation extrême au profit des activités portuaires et industrielles, laisse un paysage et un environnement profondément altérés : des quais dévalorisés, des anciens sites industriels à l'abandon, disséminés le long du fleuve, au centre de l'agglomération où se trouvait le cœur actif de la cité*"<sup>132</sup>. Non seulement le document de travail du Projet 2005 tend à représenter les quais de la Loire dans l'agglomération comme ayant été désertés par l'activité portuaire mais il tend à ignorer l'atout économique que représente le port. Le maintien des activités portuaires à Nantes semble être sacrifié au profit d'une vision qui fait de la Loire un pur élément paysager propice à des logiques de valorisation foncière et immobilière<sup>133</sup>. Saisie pour évaluer et amender le projet 2005, la Conférence Consultative d'Agglomération réagit vivement à la tonalité anti-portuaire du projet et réaffirme le port comme élément fondamental d'un projet de développement économique. Le port autonome mais aussi l'ACEL sont également amenés à se positionner sur la question de la présence des activités portuaires à Nantes. Mais les controverses que soulève le Projet 2005 contribuent davantage à faire émerger de nouveaux enjeux, à affiner le projet et pérenniser sa présence à l'agenda local qu'à le torpiller.

### 2.3.2 Les enrichissements ultérieurs du méta-projet

Les controverses suscitées par les premières formulations du projet dans l'étude Perrault et le Projet 2005 vont permettre d'enrichir le méta-projet. Elles sont propices à des débats, à la formulation de propositions alternatives et donc à l'accumulation de ressources cognitives. Plus, en amenant un certain nombre d'acteurs à se positionner, elles permettent d'activer des dispositifs d'interpellation et d'interaction et de constituer un système d'acteurs.

Les sept ans qui séparent les deux consultations d'urbanisme sur l'Ile de Nantes, celle de Dominique Perrault en 1992 et celle d'Alexandre Chemetoff en 1999, sont mis à profit pour faire émerger le lien intime entre le projet et les problématiques estuariennes et fluviales. Ces sept années voient le lancement de la démarche Rives de Loire et de la procédure du PCADPEL. La mise en place de groupes de travail et le lancement d'études permettent

---

<sup>131</sup> . District de l'agglomération nantaise, *Projet 2005*, document d'étape soumis à la CCA, mai 1996, p. 17.

<sup>132</sup> . *Op. cit.*, p. 15.

<sup>133</sup> . Le document fait même mention d'un ouvrage de déconnexion en aval de Nantes permettant de réguler le niveau de la Loire à Nantes, condition essentielle d'une valorisation immobilière et paysagère de l'eau sur l'Ile de Nantes.

d'accumuler et de faire partager des connaissances relatives à l'état de la Loire et des modes d'occupation de ses berges. Les controverses qui émergent autour des projets portuaires permettent de mettre à jour des problèmes environnementaux dont la résolution conditionne la faisabilité du projet de l'Ile de Nantes. Ce constat pousse les promoteurs du projet à articuler le thème "Ile de Nantes" au thème "Rives de Loire". Laurent Théry, directeur des services du District puis de la Communauté urbaine est le grand artisan de cette articulation :

*"Le thème, c'est bien Ile de Nantes et Rives de Loire. C'est un thème qui a été affirmé dans le projet 2005 que le District de l'agglomération nantaise a adopté en 1996. Ce thème Ile de Nantes/Rives de Loire devenait un axe majeur de la constitution de l'agglomération. A partir de là, il y a l'Ile de Nantes dont nous parlons beaucoup aujourd'hui et puis il y a tout un ensemble de projets qui sont en train de se mettre en œuvre : ce sont des projets d'espaces naturels, des projets d'espaces de loisirs. Il y a une quantité de projets que les communes portent aujourd'hui et que la communauté urbaine prend à son compte au titre de cet équilibre général de la Loire, de ses rives qui constitue le trait fédérateur de l'agglomération nantaise. [...] Ce dont on parle aujourd'hui, ce n'est pas né d'hier, avec l'idée tout d'un coup d'un marché de définition. C'est un processus qui a commencé il y a de nombreuses années. Depuis le projet 2005, on a mis en œuvre un travail permanent entre les équipes techniques, avec des groupes politiques, avec des moments d'arbitrage qui petit à petit ont permis de faire monter la mayonnaise, d'élucider les enjeux et d'arriver à un stade actuel qui, lui-même, n'est qu'un élément dans un processus. On est dans cette logique : un processus, une démarche et dans cette démarche on a essayé de capitaliser l'ensemble de ce qui s'est produit depuis très longtemps sur cette île, sur la question de la Loire. Et il y a d'autres enjeux dont on n'a pas parlé aujourd'hui qui sont les enjeux liés à la Loire elle-même, à la modélisation, à l'évolution du port. Tous ces éléments là doivent être pris en compte si on veut dessiner demain ce que sera le devenir de l'Ile de Nantes"<sup>134</sup>.*

Encore une fois, on voit que l'émergence de conflits et de controverses autour du projet, en l'occurrence autour du thème de l'Estuaire, n'est pas synonyme de dilapidation de ressources et d'abandon du projet mais, à l'inverse, d'accumulation de ressources. Ces controverses vont permettre de reformuler le projet pour l'Ile de Nantes –notamment par l'articulation à la thématique Rives de Loire- et, ce faisant, d'y intéresser les communes périphériques. Ces controverses ont aussi permis d'intégrer les problématiques portuaires au méta-projet. Les premières formulations du projet tendaient à négliger les contraintes et les temporalités portuaires et à parier sur un déménagement rapide des activités présentes à la pointe ouest de l'île. Le projet 2005 tenait pour acquis la libération rapide du domaine portuaire, ce qui a amené la Conférence Consultative d'Agglomération puis le port autonome lui-même à se positionner. L'épisode a non seulement servi à mieux intégrer les temporalités

des activités portuaires et industrielles, mais il a aussi engendré un rapprochement historique entre le port autonome et les collectivités locales, rapprochement qui a débouché sur des échanges de terrains et sur une participation accrue de la communauté urbaine au financement des investissements portuaires.

Enfin, les réactions consécutives à l'étude de D. Perrault ont aussi permis l'intégration des problématiques socioculturelles du projet pour l'Ile de Nantes. Notamment, la proposition de Perrault de tracer une nouvelle voirie à travers le site des chantiers navals débouchant sur un nouveau franchissement sur la Loire a rouvert la plaie de la Prairie au Duc et de la fermeture des chantiers navals. Cette proposition a suscité un tollé parmi les associations de riverains et chez les anciens de la Navale mais elle a aussi eu pour effet d'amener un certain nombre de groupes à se positionner. Le collectif d'associations pour la préservation du patrimoine industriel et portuaire de la région nantaise s'organise afin de définir des éléments de proposition pour un projet sur la Prairie au Duc. Face aux tentations de faire un projet type Bilbao, le collectif propose un projet d'aménagement alliant évocation de la mémoire industrielle du site et impulsion d'une dynamique de développement<sup>135</sup>. Une autre proposition émanant de l'association des Anneaux de la Mémoire<sup>136</sup> prévoit la création d'un lieu d'exposition vivant liant le thème de la traite des noirs et le thème de la tradition d'ouverture maritime de Nantes. D'autres acteurs comme la troupe de théâtre de rue Royal Deluxe propose de laisser l'espace libre en prévision de grandes manifestations. On voit qu'ici le processus de projet, inscrit dans une temporalité longue, permet la décantation de certaines blessures sociales et culturelles et l'émergence de propositions émanant de divers groupes.

Les controverses et les conflits font partie intégrante du processus de projet. Ils apparaissent nettement ici davantage comme des vecteurs d'affinement du méta-projet, de constitution d'un système d'acteurs, bref d'accumulation de ressources de consensus, cognitives et organisationnelles que comme des vecteurs de dilapidation de ces ressources.

### 2.3.3 Une gestion des temporalités favorable à une stabilisation d'un système d'acteurs

Les attermoissements du projet vont permettre de stabiliser un système d'acteurs autour du projet. Ce temps, en apparence perdu, va en réalité amener certains acteurs à faire leur

---

<sup>134</sup> . Intervention de Laurent Théry au débat organisé par *Le Moniteur* sur l'Ile de Nantes, Nantes, Palais de Justice, le 21 juin 2001.

<sup>135</sup> . Le projet articule trois éléments : un chantier naval école ; un lieu expérimental de conservation des techniques et d'innovation technologique en partenariat avec le Conservatoire des Arts et Métiers dans une des nefs restantes ; un pont d'accostage point de départ pour des circuits de découverte de la Loire.

deuil des activités passées de l'île. Ensuite, l'inscription du projet dans le cadre métropolitain et intercommunal va permettre de mettre en place un système d'interpellations réciproques qui va finalement inscrire durablement le projet à l'agenda local. Ainsi, un véritable système d'acteurs autour de l'île de Nantes va-t-il se constituer.

L'image du deuil est quasi systématiquement mobilisée par les interlocuteurs rencontrés pour qualifier le bénéfice qui a pu être tiré de la période de difficile gestation du projet pour l'île de Nantes. A propos du réinvestissement de l'ancien bâtiment de direction des Chantiers Dubigeon par le collectif d'associations pour la préservation du patrimoine industriel et portuaire, Jean Relet parle d'événement ayant permis aux anciens de la Navale de "faire leur deuil".

*"La fin de la Navale est un des plus grands traumatismes, des plus grands virages qu'a connus cette ville. Tout le monde avait besoin de faire le deuil. [...] Aujourd'hui, on a ouvert notre lieu au public. On restitue notre histoire. L'affectif nantais autour des chantiers est très fort. Enormément de familles ont un rapport avec les chantiers. Pour nous, cela nous a permis de prendre de la distance par rapport à la fermeture, de faire notre deuil. Cette fin de la construction navale est un des plus gros traumatismes qu'a connus cette ville. Tout le monde avait besoin de faire ce deuil"<sup>137</sup>.*

Ce thème est repris par plusieurs acteurs.

*"Je crois qu'il a fallu un temps assez long de deuil pour relancer un débat. On ne pouvait pas le faire au début des années 1990. On ne pouvait pas lancer un projet dans un contexte où les plaies étaient encore béantes. Tout ceci devait être digéré. Le temps écoulé a permis l'appropriation d'une démarche. Le projet Chemetoff a été voté à l'unanimité par le conseil municipal de Nantes. Je ne crois pas qu'il y ait eu de temps perdu. Ce sera le grand projet de ce mandat de Jean-Marc Ayrault"<sup>138</sup>.*

*"Jean-Marc Ayrault gère astucieusement le projet de l'île de Nantes. Ça mérite une réflexion, ça implique que l'on gère les traces du passé. Il a volontairement laissé reposer les choses. Il a dépassé la vision décisionniste. C'est une vision dépassée. Il faut appliquer un modèle différent de projet urbain. Je pense que Jean-Marc Ayrault laisse décanter tout cela. Petit à petit émergera quelque chose et je pense que c'est bien. Le temps de mise en œuvre pour ce genre de projet, c'est vingt ans, une génération. Jean-Marc Ayrault ne se prend pas pour Napoléon. Dans la société actuelle, il faut cultiver la modestie"<sup>139</sup>.*

---

<sup>136</sup> . Exposition sur le commerce triangulaire lancé par Yvon Chotard, avocat et conseiller municipal de Nantes chargé du tourisme et des relations internationales. Une association a été créée à cette occasion qui intervient dans le domaine des coopérations culturelles internationales.

<sup>137</sup> . Entretien avec Jean Relet, ancien ouvrier des chantiers navals, président de l'Association pour l'histoire de la navale à Nantes, mai 2001.

<sup>138</sup> . Entretien avec Nicolas Binet, chargé de mission pour le projet "île de Nantes" à la Communauté Urbaine de Nantes, mai 2001.

<sup>139</sup> . Entretien avec Jean-Joseph Régent, président du Conseil de développement, mai 2001.

*"On avait conscience depuis 1989 qu'il y avait là un véritable enjeu. Et en même temps, on avait conscience des risques considérables. Il y a toujours dans ce genre de circonstances la tentation de faire vite. Nous avons donc tout fait pour maîtriser le déroulement des opérations. Il ne fallait pas faire n'importe quoi. Je n'ai pas oublié l'épisode de la Cité des Affaires. Une des premières décisions que j'ai eu à prendre en 1989 était de repousser ce projet qui était un projet spéculatif. Si ce n'avait pas été le cas, nous ne serions pas là pour parler de tout ça. Il a fallu d'abord résister. On a mis tout ce temps à profit pour réfléchir et pour faire réfléchir aussi. Et aujourd'hui, on est passé à une autre étape qui est celle de la consolidation de la stratégie déjà engagée et qui consiste aussi à mettre Nantes en orbite comme grande métropole"<sup>140</sup>.*

Déjà, au moment de son élection en 1989, Jean-Marc Ayrault impose un moratoire des projets sur la Prairie au Duc et renonce au projet de Cité Internationale des Affaires<sup>141</sup>. Le maire fait à nouveau jouer le principe de précaution urbanistique quand les services du Ministère de la Justice, à la recherche d'une nouvelle implantation à Nantes, pensent à la pointe ouest de l'île, lieu le plus emblématique donnant sur la confluence des deux bras de la Loire. J.-M. Ayrault refuse cette implantation au profit d'un site sur les quais nord de l'île<sup>142</sup>.

L'épisode de l'étude Perrault incite encore davantage l'équipe du maire à intégrer cette donnée du temps et du deuil. *"Notre démarche n'était pas assez intelligible ni suffisamment préparée*, analyse Laurent Théry, directeur général du district de l'agglomération nantaise. *Le processus de renouvellement urbain de l'île de Nantes s'étendra sur deux ou trois décennies ; il fallait donc choisir une autre méthode qui soit davantage partagée avec les habitants, qui prenne en compte le temps de la maturation"<sup>143</sup>. Si la dimension temporelle n'est pas intégrée *ab initio* dans la démarche des promoteurs du projet, à la suite de l'échec de la mission Perrault, l'équipe Ayrault intègre cette dimension à sa démarche de projet. Dans un contexte*

---

<sup>140</sup> . Intervention de Jean-Marc Ayrault lors d'un débat organisé sur l'île de Nantes par *Le Moniteur*, Nantes, le 21 juin 2001.

<sup>141</sup> . *"J'ai d'abord freiné les impatiences*, explique Jean-Marc Ayrault. *On a donc eu deux mandats sans grands actes forts mais avec un mûrissement. J'ai joué la carte du temps. Je crois avoir gagné la bataille"*, interview de Jean-Marc Ayrault par Ariella Masboungi, diffusé lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

<sup>142</sup> . *"Pendant longtemps, tout le monde avait le regard braqué sur la pointe ouest. Quand les fonctionnaires du Ministère de la Justice ont manifesté la volonté de construire un nouveau palais de justice à Nantes, ils voulaient le faire à la pointe Ouest. C'était il y a dix ans. Je ne voulais pas hypothéquer l'avenir de cet espace et j'ai donc refusé cette implantation. Je crois que l'on peut aujourd'hui remercier les représentants de l'Etat qui ont compris la nécessité de préserver l'avenir"*, intervention de Jean-Marc Ayrault lors du débat du *Moniteur*, 21 juin 2001.

<sup>143</sup> . Allaman, M., "Nantes. Ambition et précaution", *Diagonal*, n°141, janv.-fév. 2000, p. 20. Nicolas Binet confirme ce constat: *"Une des caractéristiques de l'intervention de Dominique Perrault est probablement d'être venue trop tôt, à une époque où il n'y avait pas forcément l'effet de maturation suffisant sur le territoire pour que la mayonnaise puisse prendre. Probablement, ce projet n'a-t-il pas été assis sur un échange comme le marché de définition l'a permis dans la période récente, c'est-à-dire le dialogue, l'échange avec les associations. Il y avait un problème à l'époque du projet de Perrault. Probablement Nantes n'avait pas fait pas le deuil de l'île dans son ancienne composition. Probablement est-il arrivé trop tôt. Tous ces épisodes sont aussi constitutifs du moment où nous nous trouvons aujourd'hui. Je ne suis pas sûr que tout tourne le dos à cette stratification de réflexions, d'études. Cela fait partie du patrimoine de l'île"*, intervention au débat organisé par *Le Moniteur*, le 21 juin 2001.

de fortes incertitudes où il est difficile de prévoir le devenir économique de la ville, sur un espace vaste dont la reconversion s'étalera sur un temps long, il devient vite évident à l'équipe du maire qu'il ne faut rien lancer d'irréversible sur un site si stratégique. La démarche de projet apparaît nettement ici comme "anticipation opératoire de type partiellement déterminé"<sup>144</sup>. Il s'agit bien de concevoir un avenir pour des espaces, mais à long terme et, par conséquent, dans un contexte où les enjeux évoluent, où le stock des ressources, financières mais aussi politiques et cognitives, est fluctuant<sup>145</sup>. L'inscription du projet dans des temporalités plus longues sera mise à profit pour construire des coalitions inter-institutionnelles et accumuler des ressources de consensus en resituant le projet dans un cadre plus large : celui des méta-projets métropolitain et intercommunal.

Les atermoiements et retards consécutifs à l'étude Perrault permettent au projet de bénéficier de l'amélioration et de densification des relations inter-institutionnelles et la mise en place d'un système d'interpellation réciproque entre acteurs et institutions qui caractérise la décennie 1990 à Nantes. On a déjà souligné la mise en place et le renforcement de structures de rencontre entre les institutions –ADEAN, ACEL, Atlanpole. Les années 1990 voient aussi un rapprochement entre la Ville de Nantes et la CCI après deux décennies de méfiance. Par ailleurs, de nouveaux acteurs collectifs émergent et entrent dans des rapports de coopération pérennes avec la Ville de Nantes et le District. C'est le cas du port qui a commencé avec le Projet 2005 à s'impliquer dans les projets et les coalitions territoriales. C'est le cas aussi de l'Université qui, étouffée jusque-là par les stratégies des différentes facultés, n'avait pas de réelle existence en tant qu'acteur collectif. Avec la nomination de Yann Tanguy à la présidence de l'Université et l'élaboration d'un schéma de développement, l'Université semble avoir acquis un statut d'acteur territorial. Les rapports avec la Communauté urbaine ainsi qu'avec la CCI se sont développés<sup>146</sup>. La CCA, par le biais de certains de ses membres comme Jean Renard, rapporteur de la CCA et professeur de géographie ou Jean Garnier, vice-président, ancien membre de la direction des chantiers navals, membre fondateur du PRIN et membre du conseil scientifique de l'Université, a aussi contribué à retisser les liens entre

---

<sup>144</sup> . Boutinet, J.-P., *Anthropologie du projet, op. cit.*, p. 76.

<sup>145</sup> . Il faut d'ailleurs noter que J.-M. Ayrault, dans une filiation très mitterrandienne, entend faire de la gestion des temporalités un élément essentiel de son style politique. "Si vous n'intégrez pas la contrainte du temps [...], indique-t-il dans un entretien, vous vous plantez" (in "Nantes s'éveille", *Vie publique*, supplément novembre 1990, p. 18). "Par tempérament, ajoutez-t-il dans un autre, j'ai horreur du superficiel. Par nature, j'investis en profondeur. Ne vous étonnez pas si je prends mon temps pour mieux intégrer la ville et ses habitants" (in "Interview de Jean-Marc Ayrault", *Presse Océan*, 19 mars 1991).

<sup>146</sup> . Un Contrat d'objectifs a été signé entre les deux entités prévoyant une subvention de la CUN à l'Université à hauteur de 15 MF (2,3 millions €) sur 3 ans. L'Université s'est en outre dotée d'un service de relation avec les entreprises.

l'université et la ville. La CCA tend de plus à solliciter systématiquement les compétences de l'université sur chacun des dossiers dont elle est saisie.

Les deux mandats Ayrault ont vu la naissance d'un système de gouvernance multi-acteurs basé sur des relations de coalition, de partenariat et non de tutelle. On peut distinguer dans ce système de gouvernance multi-acteurs deux types de réseaux réunissant des acteurs liés par des rapports d'interconnaissance. Un premier réseau regroupe les collaborateurs proches de Jean-Marc Ayrault : Laurent Théry, directeur des services du district puis de la communauté urbaine, Jean-Louis Gentile, conseiller de J.-M. Ayrault, Guy Lorant, directeur de la communication de la Ville de Nantes, Jean-Yves Pailloux, directeur de l'AURAN. Un deuxième réseau associe les transfuges du réseau Ouest Atlantique-EDF et les anciens du CJD : Philippe Audic, ingénieur EDF, successivement directeur de NAD puis de l'ADEAN et aujourd'hui délégué régional EDF, Jean-Marcel Morisset, directeur du développement économique au Conseil Régional des Pays-de-la-Loire, André Klein, directeur des services du Conseil général et ancien directeur du développement économique, Michel Corset, directeur de la CCI de Nantes et ancien directeur adjoint d'Ouest Atlantique sont tous issus du réseau Ouest Atlantique. André Tamézat, directeur de l'aménagement du territoire à la CCI de Nantes, est arrivé à Nantes dans l'optique de la construction de la centrale nucléaire du Carnet, il connaît donc bien les réseaux EDF. Ce réseau a pu aussi trouver des prolongements dans le Club Kervégan. Patrick Mareschal, ancien directeur de l'Observatoire économique de l'Ouest et premier adjoint du maire de Nantes jusqu'en 2001 a opéré pendant longtemps la jonction entre ce réseau et celui du maire-président. A ces deux réseaux ayant des positions fortes à la Ville de Nantes, à la Communauté urbaine et à la CCI se sont adjoints de nouveaux lieux de pouvoir dans les années 1990 : la Conférence Consultative d'Agglomération présidée par Jean-Joseph Régent et l'Université.

Si Jean-Marc Ayrault occupe une place centrale dans ce système de gouvernance, il ne le contrôle pas entièrement. Comme à Venise, on n'a plus affaire à un système classique de gouvernement municipal dominé par le "grand élu". Ce dernier est impliqué dans un système d'acteurs autonomes dont il contribue à coordonner les interventions moins par l'imposition hiérarchique que par la construction et l'invocation d'un *policy discourse*, l'association en continue des acteurs dans des réseaux de construction collective des enjeux et des projets. Ici la coordination est facilitée par la libre participation à la construction d'un projet, davantage que par le contrôle étroit d'un système d'acteurs.

On voit ainsi que des processus longs ne compromettent pas le projet, au contraire, ils l'inscrivent dans un système d'interactions pérennes qui le renforcent. L'inscription du projet

dans une temporalité de moyen terme lui permet de bénéficier de l'accumulation de ressources cognitives, matérielles, organisationnelles et de consensus absentes au départ du processus. Cette dimension temporelle fait bien apparaître le projet comme un processus instituant voué autant à sécréter les ressources organisationnelles nécessaires à sa mise en œuvre qu'à construire des stratégies. Un méta-projet émerge au fil d'une cristallisation lente, itérative et interactive de principes d'action partagés. C'est dans ce cadre souple et évolutif que le projet concret, dans sa dimension opérationnelle, va pouvoir être mis en œuvre.

### **3. Des formes originales de conduite opérationnelle du projet : l'île de Nantes**

On a vu comment la "pause" décidée par J.-M. Ayrault avait permis de poser les éléments d'un méta-projet, ensemble de grandes orientations assez précises pour orienter les comportements des acteurs et assez générales pour leur laisser une latitude dans la mise en œuvre du projet pour l'île de Nantes. Le dialogue itératif entre différentes échelles d'appréhension des problèmes, entre ressources et stratégies qui a permis de tracer les linéaments d'un méta-projet à l'échelle de l'agglomération et de la métropole va se reproduire dans le cadre de la conduite du projet pour l'île de Nantes. Les stratégies sont construites de manière incrémentale au fil d'une activité constante d'actualisation et de vérification des ressources (ressources en termes de consensus, d'opportunités foncières, d'opportunités de localisations, de ressources financières, etc.). On retrouve aussi un processus de constitution d'un système d'acteurs contemporain du processus de construction des choix. A l'échelle du projet opérationnel également, le projet est un processus instituant un système d'acteurs.

Nous verrons que cette vision de la fabrication de la ville où l'élaboration des stratégies se fait dans un dialogue constant avec une activité d'actualisation et de vérification des ressources donne une nouvelle vocation au plan d'urbanisme. Nous verrons ensuite que ce souci de composer avec les ressources disponibles amène à faire du projet d'urbanisme un outil permettant de faire collaborer une pluralité de logiques de valorisation et de régulation. Ici, le projet d'urbanisme ne vise pas à organiser un contrôle public total sur toute la chaîne de fabrication de la ville mais à mettre en place un dispositif d'articulation de plusieurs types de régulation. Nous verrons enfin quelles sont les limites de cette démarche.

#### **3.1 Une nouvelle conception du plan d'urbanisme**

En novembre 1998, le projet pour l'île de Nantes est relancé. Une consultation d'urbanisme est lancée aux termes de laquelle la proposition de l'équipe Chemetoff-



Berthomieu est retenue parmi les trois propositions. Les principaux axes de la proposition Chemetoff sont, d'une part, la reprise du principe posé par Perrault consistant à concevoir un plan d'ensemble de l'île et, d'autre part la volonté forte de structurer l'espace autour d'un partage net entre les espaces publics et privés. Certains éléments de programme sont également proposés : un parc de la mémoire doté d'un musée de la marine sur le site des anciens chantiers navals ; deux bassins (le bassin de la Loire maritime au droit de l'actuelle gare de triage ; le bassin de la Loire fluviale au droit du bâtiment du Ministère des Affaires Etrangères promis à une prochaine destruction) ; un mail des équipements reliant le futur musée de la marine, le bâtiment Dubigeon, le palais de justice de Jean Nouvel et la future école d'architecture ; l'ouverture du MIN et du centre commercial Beaulieu sur la ville ; le retraitement des grands axes en boulevards urbains ; la reconquête des espaces piétons, notamment des quais et berges autour de l'île.

Au-delà des éléments de programme, ce qui nous intéresse ici, c'est la redéfinition du plan d'urbanisme dans la démarche de l'équipe Chemetoff-Berthomieu. Celle-ci reprend à son compte la nouvelle vulgate urbanistique consistant à "faire la ville sur la ville" en en tirant les conséquences méthodologiques. Il s'agit de prendre en compte les traces et les dynamiques de la ville existante, autrement dit d'intervenir sur un organisme déjà régulé par des mécanismes de marché et des mécanismes sociaux et donc sur lequel les régulations publiques –celles du plan, des règlements d'urbanisme- ne peuvent influencer qu'à la marge. Le projet est donc vu comme un processus d'association de mode de régulation, de mise en synergie de ressources éparses et s'inscrit, par conséquent, dans une temporalité longue.

### 3.1.1 Prendre en compte les traces et les dynamiques de la ville

Pour l'équipe Chemetoff, intervenir sur l'île de Nantes, ce n'est pas intervenir sur des espaces vierges dans le cadre d'un urbanisme faisant la part belle aux régulations publiques (acquisitions foncières, découpage d'îlots et de voies, disposition d'équipements publics, construction de logements sociaux), c'est pratiquer un urbanisme "chirurgical" à partir de tracés, de bâtis, de dynamiques foncières et immobilières existants. Les activités et les fonctions urbaines déjà existantes sont assumées ici comme ressources et non comme des obstacles. "Faire la ville sur la ville", c'est, certes, continuer les tracés existants, valoriser le patrimoine bâti hérité, mais c'est également prendre en compte le fait que la ville est en permanence soumise à des phénomènes de valorisation-dévalorisation, de changements de fonctions, d'entrée et de sortie d'acteurs sur lesquels la puissance publique n'a qu'une prise limitée. Les stratégies publiques doivent donc être constamment mises en dialogue avec l'état

variable des ressources existantes. Le projet urbain consiste sur un temps long à faire dialoguer en permanence les stratégies et les ressources disponibles. Ces ressources, ce sont des ressources financières, immobilières, foncières, mais aussi cognitives, organisationnelles et de consensus. La ville est aussi appréhendée ici comme un système d'acteurs protéiforme dont les conditions de la mobilisation sont toujours à reconstruire. Elle est aussi vue comme soumise à une pluralité de mécanismes de régulation (publics, privés ; réglementaires, marchands, sociétaux) dont la convergence est à construire en permanence. L'activité de planification se situe bien là : dans cette activité sociale continue d'articulation de ces régulations et dynamiques en fonction d'une stratégie collectivement construite.

Cette volonté de faire avec les traces et les dynamiques de la ville existante était déjà présente dans le travail de D. Perrault. L'architecte-urbaniste conseillait d'opter pour un plan d'urbanisme ouvert afin à la fois de construire des objectifs forts mais, en même temps, de ne pas rigidifier ces objectifs, afin notamment d' "*accueillir toutes les possibilités qui s'offriront dans la durée*"<sup>147</sup>. Il convient donc de laisser de la place aux dynamiques imprévues qui ne manqueront pas d'apparaître sur le site. Dans son travail, D. Perrault ne propose que des "actes fondateurs" matérialisés par des dispositifs grossiers –plaques de fer blanc, tendeurs, fils-disposés sur une photo aérienne- et qui ne correspondent pas à des aménagements concrets et encore moins à des orientations réglementaires, parce que, selon l'architecte "*un règlement d'urbanisme accepte mal les évolutions*"<sup>148</sup>. L'étude est résolument destinée à construire un cadre argumentatif qui permettra de soulever des controverses qui nourriront progressivement le projet. Le plan ici exerce une régulation publique par l'activation d'un débat dont on attend la sédimentation d'un cadre cognitif et normatif commun plutôt que par le bouclage réglementaire d'évolutions urbaines souhaitées par le planificateur souverain.

Le projet Chemetoff-Berthomieu reprend à son compte cette stratégie visant à reprendre les traces de la ville existante et à s'accrocher aux dynamiques de valorisation, de transformation en acte. Nicolas Binet, responsable de la Mission Ile de Nantes au sein de la Direction des projets de la CUN, parle à propos de la démarche de projet de Chemetoff d'un "*pragmatisme aveuglant*"<sup>149</sup> consistant à "*prendre appui sur tous les projets qui peuvent*

---

<sup>147</sup> . Perrault, D., Grether, F., *Au cœur du grand Nantes, l'Ile de Nantes. Etude exploratoire pour l'aménagement de l'Ile de Nantes*, décembre 1992, non paginé.

<sup>148</sup> . Ballu, T., "Nantes. Perrault à dose homéopathique", *D'A*, n°34, avril 1993, p. 13.

<sup>149</sup> . Dans une interview filmée avec J.-M. Ayrault, Ariella Masboungi, responsable de l'Atelier Projet Urbain au Ministère de l'Équipement, établissait un lien entre cette stratégie pragmatique qui guide le projet -"*un projet volatil qui vise à impulser sur des secteurs stratégiques, qui témoigne de la volonté de travailler avec le marché, mais qui met l'accent sur l'importance de tenir un discours pour faire converger les dynamiques*"- et le type de leadership exercé par le maire de Nantes, défini comme "*un stratège plus qu'un planificateur, préférant offrir*

*exister sur la ville. L'Ile de Nantes a une vitalité sociale et immobilière sur laquelle il faut prendre appui. Il y a la possibilité d'avoir un déroulement progressif sur ce territoire. L'idée n'est pas de stopper toutes les dynamiques existantes pour tout recommencer en imposant un projet, c'est de faire converger les projets dans un contexte d'urbanisme négocié*<sup>150</sup>. D'où l'idée de faire démarrer le projet à partir de zones de l'île bénéficiant de dynamiques de valorisation –la rive nord de l'Ile autour du nouveau Palais de Justice, le faubourg République- et non pas des zones les plus enclavées ou les plus difficiles à libérer. Le programme d'aménagement n'est pas déterminé *ex nihilo* en fonction des seules prérogatives et ressources de la puissance publique commanditaire. "Ce qui fonde la démarche, précise Alexandre Chemetoff, c'est l'idée qu'il faut partir des éléments du site pour arriver aux éléments de programme"<sup>151</sup>. Ces éléments du site, ce sont une pluralité de ressources : des caractéristiques morphologiques et architecturales qui permettent de procurer une identité au projet ; une richesse d'opérateurs présents ou potentiels ; des dynamiques spontanées de valorisation déjà à l'œuvre, etc.

Tout se passe comme si le planificateur public n'entendait pas contrôler l'ensemble des évolutions urbaines mais qu'il entendait faire collaborer une plus grande variété de logiques d'action et de valorisation et les faire converger par la sédimentation d'une culture du projet commune sur un temps long.

### 3.1.2 Une approche paysagère

Cette volonté d'utiliser le temps long pour que se sédimente une "culture de projet", ensemble de normes d'action et de comportement partagées, est manifeste dans l'approche paysagère qui a été retenue par les deux urbanistes qui se sont succédés au chevet de l'Ile de Nantes. Cette approche est déjà présente dans l'étude de Dominique Perrault qui entend privilégier "*les questions qualitatives, les idées et le sensible*"<sup>152</sup>. L'idée, le sensible doivent primer sur la procédure, afin que cette dernière ne dénature pas la vision. Dans les modes de

---

*l'alternative plutôt que d'imposer, ce qui contraste par rapport aux démarches descendantes qui prévalent à Rennes par exemple*". Visiblement flatté par le portrait ainsi dressé, le maire de Nantes renchérit : "*Vous dites que je ne suis pas un conceptuel, que je construis la théorie à partir de la pratique, c'est tout à fait exact. [...] Je ne suis pas un dogmatique. Mon souci est de rester cohérent dans la démarche tout en absorbant ce qui vient [...] Il faut accepter qu'une ville ne puisse pas être maîtrisée jusque dans ses moindres détails. Cela ne veut pas dire que celui qui la gère ne doit pas avoir les idées claires. Mais il faut que la démarche soit partagée. Il faut se garder des vérités toutes faites*", interview diffusée lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

<sup>150</sup> . Intervention de Nicolas Binet lors d'un débat organisé sur l'Ile de Nantes par *Le Moniteur*, Nantes, le 21 juin 2001, notes de l'auteur. Dans un entretien, le même N. Binet indique à propos du projet Chemetoff qu'il s'agit d' "*un projet à cheval entre la mémoire et le changement, entre mémoire sociale et ouverture internationale*", entretien, mai 2001.

<sup>151</sup> . Intervention d'Alexandre Chemetoff lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

représentation que l'architecte retient pour présenter les principes d'aménagement qu'il a retenu pour l'île, le caractère évocateur des cartes l'emporte sur un désir de les faire correspondre à des dispositions réglementaires. C'est un leitmotiv qui apparaît également systématiquement dans le discours d'A. Chemetoff pour qui l'idée, la vision urbanistique, matérialisée par des vues cavalières, des axonométries est un support de communication, de négociation et d'enrichissement du projet beaucoup plus performant que le règlement d'urbanisme ou le plan-masse. Les représentations paysagères, constamment retravaillées et réévoquées dans l'interaction, sont censées être des vecteurs de convergence des pratiques des opérateurs beaucoup plus efficaces que les outils de l'urbanisme réglementaire. La crispation sur les dimensions procéduriales et les contraintes réglementaires risque de gripper les rouages de la coopération entre les acteurs et de saper la sédimentation d'une culture du projet.

Le plan-guide en projet, l'outil de planification central pour l'île de Nantes, n'est donc ni un plan-masse ni un document d'urbanisme réglementaire. Il se présente comme un plan de ville de type touristique présentant un nouveau tracé des voies et des îlots (cf. figures N9 et N10). Ce plan est accompagné de "zooms" sur certaines parties de l'île, de croquis, de coupes, d'axonométries, de photos permettant de visualiser les ambiances urbaines recherchées. Parfois, ce sont même des vues d'autres villes qui agrémentent ces propositions. Bien entendu, ces modes de représentation ne sont pas opposables aux tiers, ils ont vocation à poser un certain nombre de partis d'aménagement facilement intelligibles<sup>153</sup> pour inspirer la décision des opérateurs, puissance publique et acteurs immobiliers. Dans un contexte où il est difficile de construire un programme d'aménagement à quinze ou vingt ans sur un périmètre aussi vaste et d'en déduire des dispositions réglementaires, le plan se contente d'établir des critères qualitatifs généraux de construction traduits par des représentations paysagères.

La convergence des interventions est attendue de la sédimentation et du partage d'une "culture de projet" commune et non plus (uniquement) du règlement et de l'imposition systématique de ce règlement au nom d'une rationalité planificatrice univoque. Ce partage doit être assuré par une multiplication des modes de représentation et par une rupture avec le caractère ésotérique et non négociable du plan masse accompagné de son règlement. Il est plus facile, selon les promoteurs de la méthode du plan-guide, de construire une culture du projet sur la base de modes de présentations sensibles que sur la base de procédures ou

---

<sup>152</sup> . Perrault, D., Grether, F., *Au cœur du grand Nantes, l'île de Nantes, op. cit.*

<sup>153</sup> . "La proposition Chemetoff avait l'avantage de constituer une base de discussion à travers quelque chose de lisible, un plan de ville", entretien avec Maurice Cousin, chargé d'études, AURAN, juin 2001.

d'éléments d'urbanisme réglementaire. Ce point de vue est repris par le commanditaire public du projet pour qui le projet doit primer sur la procédure :

*"Je suis le premier à m'inquiéter de la fiabilité juridique de la démarche, mais jusqu'à présent, nous réfléchissons d'abord sur le projet et, une fois que cette idée est précisée, on se pose la question de la règle. Jusqu'à présent, la question de la règle n'a pas été un problème"<sup>154</sup>.*

La maîtrise d'ouvrage publique a voulu également éviter de poser la question de la forme institutionnelle ou de la procédure support de l'opération en premier lieu, afin que des questions procédurales n'amènent les acteurs à perdre de vue le projet, comme cela a pu être le cas à Marseille.

*"Le point de départ est la volonté forte de la Communauté Urbaine, de Jean-Marc Ayrault et de Laurent Théry de mettre le projet d'abord, d'imposer une logique de projet de territoire. Sur ce projet doivent venir s'imbriquer les réponses juridiques et financières. Mais surtout ne faisons pas l'inverse : ne commençons pas par la ZAC ou la mise en place d'une structure opérationnelle dédiée. Il faut garder une maîtrise d'ouvrage publique forte. La collectivité doit impulser la démarche. Les outils viendront se greffer. On fera peut-être des ZAC, une SEM, mais cela ne sera décidé qu'en fonction des impératifs du projet. [...] La question foncière est une question qui nous a tracassés au début. On s'est demandé comment on pouvait maîtriser 350 hectares. D'emblée, on a pensé aux outils. On s'est dit pourquoi pas mettre en place un établissement public foncier. On a fait appel à un expert foncier qui nous a dit que l'on avait déjà les outils et que la création d'un outil ad hoc comme l'établissement public foncier risquait de mettre en branle des phénomènes de spéculation. Il ne fallait pas penser à l'outil d'emblée"<sup>155</sup>.*

Ainsi, la culture commune du projet construite autour de modes de représentations non contractuelles (paysages, croquis, ambiances) et partagée par une grande diversité d'acteurs (services techniques, promoteurs, habitants, etc.) est-elle conçue comme un vecteur de coordination entre les acteurs, de cohérence entre les interventions et, finalement, de contrôle public des formes de la ville, beaucoup plus efficace que la propriété publique du sol, la mise en place d'un établissement public ou l'établissement de contraintes juridiques fortes.

### 3.1.3 Une méthode de plan ouvert permettant de gérer les temporalités différentes de la transformation urbaine

Le plan a donc vocation à être ouvert, à être l'espace de sédimentation de cette culture du projet partagée plutôt que le sanctuaire inviolable et immuable où serait consigné la vision arrêtée de la ville souhaitable.

---

<sup>154</sup> . Intervention de Laurent Théry, directeur des services de la Communauté urbaine lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

<sup>155</sup> . Intervention de Laurent Théry lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

*"C'est un projet complexe, non achevé, en cours. On ne peut pas montrer le projet mais seulement présenter là où nous en sommes. [...] Le plan peut paraître abouti, il peut être publié mais il ne fait jamais que figurer une phase intermédiaire. Le plan est destiné à être un objet de débat. C'est un projet qui doit inviter à la participation, aux initiatives de ceux qui y sont et de ceux qui vont y venir"<sup>156</sup>.*

La capacité du plan à gouverner les évolutions de la ville n'est plus attendue de la précision avec laquelle il prévoit et cadre ces évolutions par un dispositif réglementaire précis et définitivement clos, elle est davantage indexée par les promoteurs du projet à sa capacité, au fil des enrichissements dont il sera l'objet, de cadrer les comportements des acteurs en les enserrant dans un système de normes plus ou moins informelles partagées et dans un système d'acteurs cohésif. En étant ouvert et évolutif, le plan est censé être "*plus impliquant*", selon les mots de L. Théry. Il incite les acteurs à participer à la définition collective d'un ensemble de règles auxquelles ils seront d'autant plus enclins à se conformer qu'ils auront participé à leur élaboration.

Le plan est également ouvert car on ne croit plus à la capacité du savoir planificateur à prévoir la marche de la ville et à l'enfermer dans un dispositif réglementaire. Dès lors, il ne faut plus attendre que le plan soit "fini", complet, exhaustif pour le faire entrer en application<sup>157</sup>. Il se construit au fil de sa mise en œuvre. Le plan n'est pas élaboré à un moment *t* à partir d'un stock de ressources disponibles à ce même moment *t* : ressources financières, cognitives (études préalables) et de consensus (le vote d'approbation du plan qui le sanctionne légalement). Le processus de projet est un processus d'action sociale inscrit dans la durée qui mobilise des ressources qui apparaissent à tout moment – libération de terrains, financements disponibles, nouveaux acteurs, dynamiques de valorisation- et qui est lui-même producteur de nouvelles ressources. Le plan doit donc être un dispositif ouvert capable de laisser une place à des dynamiques sociales qui émergent selon des temporalités différentes.

Ce souci des temporalités différenciées du projet traduit l'abandon d'une vieille ambition urbanistique qui consistait à vouloir congeler la vision d'une ville idéale dans un plan clos et immuable. Il ne sert à rien d'attendre d'avoir construit le plan idéal accompagné du programme optimal pour commencer à agir, car ce plan et ce programme seront toujours rattrapés par le temps et les dynamiques spontanées qui les rendront caducs. Pour autant il ne faut pas abandonner la volonté de cadrer les transformations urbaines, mais cette activité de

---

<sup>156</sup> . Intervention d'Alexandre Chemetoff lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes,.

<sup>157</sup> . "*Il faut avoir la capacité de travailler à la fois sur un temps long et sur un temps court, de mener des actions immédiates et des actions à long terme. Ce n'est pas parce qu'on est sur du temps long que, pour autant, on ne*

cadrage se fait plus modeste<sup>158</sup>. Ce cadrage se fera à travers la cristallisation progressive d'*"une culture du projet"*, *"une culture des lieux"*, *"une connaissance collective des lieux"*<sup>159</sup>, fruit des interactions au sein de la communauté des opérateurs, sans cesse relayées par un *policy discourse* énoncé par le maître d'ouvrage public qui inscrit ainsi le projet dans le temps long, qui lui donne sa continuité. L'activité de cadrage politique procède de la cristallisation d'un système de normes secrétées par un système d'acteurs dans le cadre d'un débat permanent<sup>160</sup>.

*"Le débat est en projet et le projet est débat. Il ne s'agit pas d'un projet arrêté. Tout le monde doit être associé au débat sur le projet avec l'acceptation d'une règle du jeu clair : c'est la collectivité publique qui décide en dernier recours. Mais le débat reste constitutif du projet"*<sup>161</sup>.

La prégnance du thème du partage dans le discours des acteurs reflète cette idée selon laquelle la mise en cohérence des interventions des différents opérateurs urbains doit procéder d'un alignement cognitif et du respect de normes peu formalisées plutôt que de la conformation à des prescriptions réglementaires. La construction collective des orientations, les interactions et itérations de projet sont censées engendrer un consensus, une réappropriation par chaque acteur des objectifs et des normes d'action. Le bon projet est le projet partagé, celui dont la construction aura sédimenté des normes, un tissu de relations, l'institutionnalisation d'une communauté d'acteurs. Dans une formule incantatoire, A. Chemetoff indique qu'il ne s'agit pas moins que de *"fonder sur l'Ile de Nantes la ville du partage, le lieu du croisement des initiatives"*. *"A partir de l'état des lieux, nous proposons de*

---

*peut pas agir vite, sans mettre entre parenthèses le temps de la ville"*, intervention d'Alexandre Chemetoff lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

<sup>158</sup>. Chemetoff indique ainsi qu'il ne s'agit pas de faire disparaître l'utopie de la pratique de l'urbanisme, mais de la soumettre à une constante activité de réactualisation, de confrontation aux ressources existantes, aux enjeux et opportunités nouveaux : *"Le problème de l'utopie, c'est de ne jamais avoir de retour. Il faut raccourcir le temps entre l'utopie et sa critique. C'est pour cela qu'il est intéressant de faire, en même temps que l'on fait un projet dans le temps long, des opérations vite. Il faut faire en sorte qu'il n'y ait pas disjonctions entre les grands schémas d'orientation et ce qui se passe réellement"*, intervention d'Alexandre Chemetoff lors d'une rencontre sur l'Ile de Nantes organisée par le magazine *Le Moniteur*, le 21 juin 2001.

<sup>159</sup>. Expressions empruntées à Alexandre Chemetoff, *ibid*.

<sup>160</sup>. On retrouve ici le principe du *"pianificare facendo"* développé en Italie. L'équipe Chemetoff souhaite organiser un dialogue entre le plan et ce qu'elle appelle les "situations construites". Le plan global se construit à travers des expérimentations concrètes et non plus dans un laboratoire, à la manière de la "recherche confinée" évoquée par Michel Callon. *"Certains considèrent que l'urbanisme est une science, nous croyons au contraire que c'est un art qui nécessite d'être exercé. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons nous engager dans des projets concrets, en travaillant de façon concomitante au dessin du plan et à la maîtrise d'ensembles urbains"*. Cette démarche ayant pour vocation de *"mettre le plan à l'épreuve de la réalité"*, in Bureau des paysages, Chemetoff, A., Berthomieu, J.-L., "Un plan pour l'Ile de Nantes", in *L'Ile de Nantes. Le plan-guide en projet*, Nantes, Editions Mémo, 1999, p. 31.

<sup>161</sup>. Intervention de Laurent Théry lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

*mettre en place un plan de la ville qui en fixe la forme, qui définit les conditions d'un partage et qui inscrit ce projet sur une grande échelle et dans un temps long*<sup>162</sup>.

*"La maîtrise de l'ensemble ne doit pas signifier la fermeture d'un projet mais sa réelle ouverture, y compris son ouverture culturelle. Il faut que la demande puisse s'exprimer, dans le meilleur d'elle-même, y compris dans des situations qui ne s'y prêtent pas. Il faut faire en sorte qu'une commande ordinaire, celle qui se fait dans des opérations simplement spéculatives, prenne position dans la ville et que chacun ait bien conscience qu'il est en train de faire œuvre dans cette ville. [...] Il ne s'agit pas simplement de faire un règlement qui nous protège contre je ne sais quelle dérive de la ville, il faut exprimer l'idée de la ville. Il faut que cette idée de la ville s'exprime comme un projet pour que les projets puissent s'organiser et qu'il y ait une sorte de véritable convergence des choses"*<sup>163</sup>.

La volonté de faire du plan le support d'un processus ouvert a amené les édiles nantais à privilégier la procédure du marché de définition pour choisir l'équipe de maîtrise d'œuvre. Cette procédure, à l'inverse du concours d'architecture ou des consultations d'urbanisme classiques, laisse aux concepteurs un temps de travail plus long et la possibilité de reformuler les propositions et permet aux maîtres d'ouvrage de juger les équipes autant sur leurs méthodes de travail que sur le fond des propositions. Elle permet en outre des échanges à répétition entre les équipes, entre les équipes et les commanditaires, entre les équipes et l'environnement social. A travers la démarche du marché de définition, c'est déjà un système d'acteurs et une culture commune qui se sédimente sur la durée même du concours<sup>164</sup>.

En mars 1999, après une présélection, trois équipes pluridisciplinaires sont invitées à concourir. L'équipe de Bruno Fortier présente un projet qui traite essentiellement l'ouest de

---

<sup>162</sup> . Bureau des paysages, Chemetoff, A., Berthomieu, J.-L., "Un plan pour l'Ile de Nantes", in *L'Ile de Nantes. Le plan-guide en projet*, Nantes, Editions Mémo, 1999, p. 31.

<sup>163</sup> . Intervention d'Alexandre Chemetoff lors d'un débat organisé sur l'Ile de Nantes par *Le Moniteur*, Nantes, le 21 juin 2001, notes de l'auteur.

<sup>164</sup> . Avec cette formule, "l'objectif n'est pas d'avoir un projet dessiné mais un '*schéma de composition des espaces publics et du paysage*', ni réglementaire ni programmatique, à la fois évolutif et basé sur un concept d'aménagement fort, capable de donner une cohérence à l'ensemble. *Le processus qui correspond le mieux à notre démarche est celui des marchés de définition, car il permet aux concepteurs de travailler à plusieurs sur le site, de discuter avec les habitants, les acteurs et les élus, de réajuster leurs propositions, de les faire évoluer*", explique Jean-Pierre Brindel, directeur de la direction de l'espace public de la ville", in Allaman, C., "Nantes. Ambition et précaution"*art. cit.*, p. 21. Depuis, J.-P. Brindel est devenu directeur des espaces publics de la Communauté urbaine, rattaché à la direction des grands projets. C'est ce qu'indique également A. Chemetoff : "Ce qui est très positif dans les études de marché de définition, c'est que c'est l'occasion d'un dialogue. Au lieu d'avoir directement un programme précis, cela donne l'occasion de formuler un programme, de poser des questions, et d'imaginer ce qui est davantage un projet, un projet partagé entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre, et ce qui permet aux uns et aux autres d'apprécier au fond les enjeux d'aménagement. On a tenté de faire en sorte que notre travail soit la poursuite de cette démarche, c'est-à-dire de faire en sorte que l'on n'attende pas, comme c'était l'habitude, que les grandes orientations urbaines soient totalement arrêtées pour décider de la forme de tel ou tel îlot ou l'aménagement de telle ou telle partie de l'espace public, et de faire un travail qui aille de la plus petite échelle à la plus grande échelle dans un aller-retour. Et se dire que le rôle d'urbaniste, on n'entendait pas le jouer sans le contact et sans le dialogue qui avait été initié lors de l'étude de définition, et puis en gardant aussi un contact avec la réalité de travaux, de projets concrets", intervention lors du débat organisé sur l'Ile de Nantes par *Le Moniteur*, Nantes, le 21 juin 2001.



l'île et néglige sa partie Est. Le projet de l'atelier LABFAC propose une vision plus abstraite, un projet évolutif mais le caractère abstrait des représentations rend la discussion difficile. C'est l'équipe Chemetoff/Berthomieu qui, sur proposition du jury, est choisie par le conseil municipal de Nantes le 17 décembre 1999. Elle a proposé au-delà du simple plan d'urbanisme, une règle du jeu permettant d'organiser l'interaction d'une pluralité d'intervenants.

Le contrat de maîtrise d'œuvre liant l'équipe Chemetoff-Berthomieu et la Communauté urbaine de Nantes traduit également la volonté d'inscrire le travail de planification dans le temps. Il ne porte pas sur une opération de type ZAC limitée à un périmètre précis mais sur l'ensemble du site des 350 hectares de l'Île de Nantes et lie les deux parties pour neuf ans.

*"Après avoir lancé la procédure du marché de définition, nous avons retenu l'équipe Chemetoff, et nous leur avons confié, et c'est une première en France, un contrat pour une mission longue de maîtrise d'œuvre de l'espace public. C'est une manière de nous donner les moyens d'une qualité urbaine générale et durable. Souvent on part des grands principes, mais quand on se retrouve longtemps après, on se rend compte que les grands principes ont été oubliés, mais surtout, quand on utilise une procédure de type ZAC par exemple, on pense règlements et puis au bout d'un moment, le règlement n'est plus adapté. Donc la démarche ici est une démarche de souplesse"<sup>165</sup>.*

Ici encore, la volonté est nette d'assurer une cohérence et une convergence des interventions non pas par la procédure ou la structure mais par la sédimentation de grands principes partagés dont l'équipe de maîtrise d'œuvre sera la gardienne. Une structure *ad hoc*, la SARL Atelier Île de Nantes a été mise sur pied à cet effet avec pour vocation d'organiser la dynamique de projet, de susciter l'émergence d'une culture commune du projet et l'institutionnalisation d'un système d'acteurs. Plus concrètement, la mission de maîtrise d'œuvre comporte plusieurs volets :

- la mission plan-guide consiste à proposer une perspective d'ensemble sur l'île, à organiser la négociation entre acteurs publics, opérateurs privés et habitants autour de cette vision, à organiser l'enrichissement et l'amendement progressif du plan guide sur le moyen terme,
- à partir de ces partis pris généraux, le maître d'œuvre participe à la proposition, à la sélection de programmes et à la négociation de leur intégration dans le méta-projet que constitue le plan-guide,
- une mission de recensement des typologies architecturales et urbaines et de proposition de prescriptions architecturales visant à protéger ces typologies et à les décliner dans les opérations,
- une mission de maîtrise d'œuvre directe sur certains aménagements d'espaces publics.

L'outil central de l'équipe de maîtrise d'œuvre est le plan-guide. Celui-ci, on l'a dit, ne fixe pas des règles de transformation définitives, directement traduisibles en règlements d'urbanisme ou en plans de ZAC. Il définit davantage des axes structurants qui doivent informer les projets ponctuels de transformation sur le temps long et désigne des *"territoires de projet"*, pour reprendre les termes d'A. Chemetoff, sortes de zones de transformation prioritaires sur lesquelles pourront s'inscrire des programmes ou des réalisations. Les maîtres d'ouvrage publics du projet prennent bien garde de préciser que le projet tel qu'il apparaît dans le plan-guide, n'est pas le projet de la Communauté urbaine mais celui de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Il ne deviendra le projet de la collectivité qu'au gré de la traduction de ses principes généraux en prescriptions d'urbanisme. Ces précautions peuvent relever d'une volonté de déployer un parapluie politique mais elle semble aussi correspondre à une volonté de faire vivre le projet de le soumettre au débat, à une confrontation avec les contingences de la mise en œuvre. A l'heure actuelle, des propositions telles que la construction de bassins à flots sur le site de l'actuelle gare de triage peuvent difficilement être assumées par la Communauté urbaine face à Réseau Ferré de France qui n'a pas encore manifesté de volonté de quitter les lieux à court terme. *"De même l'ouverture du MIN et la constitution d'un quartier d'activités nocturnes alentour, le creusement d'un bassin de la Loire fluviale, la restructuration du centre commercial Beaulieu, l'implantation d'un musée de la marine restent pour l'instant des hypothèses de travail"*<sup>166</sup>.

Il s'agit pour le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage de gérer des temporalités différenciées et plus ou moins prévisibles, d'assurer une cohérence sur la longue durée tout en gérant l'existence et l'évolution du territoire à court terme, de ne pas compromettre le projet d'ensemble par des choix de court terme mal mûris, mais en même temps, de ne pas bloquer l'évolution de ce site en y refusant toute intervention. *"Stimuler et encadrer des initiatives à court terme, au fil des opportunités"* ; *"organiser le long terme avec des investissements majeurs"* ; *"Gérer le provisoire avec des opérations de valorisation transitoires qui n'obèrent pas le projet à long terme"*<sup>167</sup>. Cette itération entre le projet à long terme d'une part, et les contingences de la mise en œuvre et les opportunités d'autre part, sera organisée autour de réunions hebdomadaires associant autour des maîtres d'œuvre les interlocuteurs de la ville, de

---

<sup>165</sup> . Intervention de Jean-Marc Ayrault, Débat le Moniteur, 21 juin 2001.

<sup>166</sup> . Bureau des paysages, Chemetoff, A., Berthomieu, J.-L., "Un plan pour l'Ile de Nantes", in *L'Ile de Nantes. Le plan-guide en projet*, Nantes, Editions Mémo, 1999, p. 22.

<sup>167</sup> . Communauté urbaine de Nantes, "Organisation de la maîtrise d'ouvrage nantaise : démarche, méthode et questionnements. Note d'étape", Club Ville Aménagement, 23 mars 2001.

la Communauté urbaine et des SEM locales pour gérer en long l'évolution du projet<sup>168</sup>. Par ailleurs des réunions d'actualisation du plan guide de Chemetoff auront lieu tous les trois mois. Au terme de ces actualisations, le projet deviendra le projet de la CUN.

Le contrat de maîtrise d'œuvre vise ainsi à établir l'équilibre entre intangibilité des grands principes –donc à préserver en l'actualisant le méta-projet- et l'évolutivité, la flexibilité et l'ouverture nécessaire du projet.

### **3.2 Faire collaborer une pluralité de logiques de valorisation**

Ouverture et évolutivité du plan ne signifient pas nécessairement abandon de l'ambition d'une maîtrise publique de l'évolution de la ville. A travers la démarche de projet retenue pour l'aménagement de l'île de Nantes, le maître d'ouvrage public vise à accroître son influence en la faisant jouer à travers une pluralité de mode de régulation et de logiques de valorisation. Il s'agit d'abord d'instituer au fil de la démarche de projet une communauté de metteurs en œuvre, un système d'acteurs dont les comportements sont supposés être normés par les règles, les identités d'action qui se créeront au fil du processus de construction collective du projet. Ensuite, il s'agit de concevoir le développement de la ville et sa maîtrise non plus uniquement à travers les ressorts classiques de la régulation publique urbaine (préemptions, constitution de réserves foncières, réglementation de l'usage des sols) mais également à travers l'encadrement des dynamiques de marché. La stratégie foncière et la politique des espaces publics sont l'illustration de cette volonté d'articuler les modes de régulation et les dynamiques de valorisation.

#### **3.2.1 Instituer un système d'acteurs**

La volonté d'échapper à une pure logique d'opération, de faire en sorte que le projet ne se résume pas à la structure ou à la procédure porteuse correspond à la volonté des promoteurs du projet de faire en sorte que celui-ci soit porté par une communauté d'acteurs qui s'institutionnalise au fil de la construction incrémentale du projet. C'est ce qu'indique L. Théry :

*"La méthode générale que nous avons retenue est à l'opposé de la logique de gestion d'opération de type ZAC. Nous sommes ici dans un processus de fabrication de la ville, nécessairement disparate, éclaté, beaucoup plus profond et impliquant que la simple gestion d'une opération. Notre méthode, c'est tout le contraire de la*

---

<sup>168</sup> . "C'est une structure ouverte, indique Patrick Henry du Bureau des Paysages, nous discutons avec les promoteurs, et nous redéfinissons avec eux les programmes sur la partie espaces publics. Nous voyons tous les opérateurs privés et publics pour accompagner les projets sur lesquels la ville garde la responsabilité", in *Le Moniteur*, "Spécial Aménagement", 2001, p. 81.

*simple élaboration d'un cadre réglementaire. Dans le cas de l'Île de Nantes, nous avons besoin d'instituer un système d'acteurs ouvert et large et de piloter cet ensemble non pas de manière fermée mais ouverte*<sup>169</sup>.

Le caractère ouvert et négociable du méta-projet doit activer des interactions entre les acteurs de la mise en œuvre du volet opérationnel du projet. Ces interactions doivent sécréter des normes de comportements, des règles, des identités d'actions qui assureront la cohérence entre les différentes interventions. Pour être efficaces, les règles qui coordonnent l'action des intervenants ne doivent pas être construites de manière unilatérale par le planificateur public mais doivent avoir été collectivement constituées et réappropriées par la communauté des metteurs en œuvre. Des régulations de type communautaire doivent ainsi s'établir au sein de ce réseau des metteurs en œuvre. La coordination est ici assurée par la logique de justesse et la confiance qui s'instaurent entre acteurs. On attend des acteurs qu'ils coopèrent et se conforment à des règles non pas du fait d'une soumission à un ordre normatif hétéro-déterminé mais du fait d'une disposition à agir de manière appropriée par rapport à un ensemble de normes et de règles défini au sein de la communauté des metteurs en œuvre. Un exemple d'appropriation des normes secrétées dans l'interaction est fourni par le témoignage d'un responsable de l'entreprise de promotion immobilière Marignan qui réaménage les îlots de l'ancien siège nantais de l'entreprise de sanitaires Brossette :

*"Nous réfléchissons sur le site Brossette et cette réflexion a donné lieu à de nombreuses réunions lors desquelles on a pu apprécier la qualité de l'échange. On arrivait avec une perception du site et une idée de projet qui nous conduisait assez naturellement à privilégier l'implantation de bureaux en bord de fleuve et de logements en cœur d'îlots. Et on a été pris complètement à contre-pied par la réflexion d'Alexandre Chemetoff qui nous a dit : 'il nous semble plus pertinent de mettre du logement en front de Seine, (rires dans la salle)... euh pardon, en front de Loire, parce qu'on va créer de la valeur sur les surfaces' et ils étaient attachés ensemble, avec Berthomieu, à ce que les surfaces soient valorisées au mieux. Cela a été pour nous une surprise parce que finalement on a trouvé que c'était une idée pertinente et on est rentré dans cette logique et on a inversé la composition du projet. [...] On trouve dans ces réunions avec la mission une vraie occasion de partage, de débats, de communication, et on n'est pas dans une relation où on nous assène des vérités. On échange et c'est un lieu d'enrichissement pour l'urbanisme et l'architecture"*<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> . Intervention lors du débat organisé par *Le Moniteur*, 21 juin 2001.

<sup>170</sup> . Intervention de Frédéric Marchal lors du débat organisé par *Le Moniteur*, 21 juin 2001. Même s'il faut prendre en considération la volonté du promoteur de faire bonne figure face aux maîtres d'ouvrage public, ce qui peut donner à son propos une note de flagornerie, il faut néanmoins relever sa valeur de témoignage sur une pratique quotidienne de négociation des projets au cas par cas.

La production de normes partagées ne se fait pas uniquement lors des occasions de négociations, mais également dans le travail de relevé des traces de la ville qu'a entrepris l'équipe de maîtrise d'œuvre et qu'elle vise à faire partager avec les intervenants.

*"Ce qui alimente beaucoup le plan-guide, indique A. Chemetoff, c'est le travail de relevé que l'on a entrepris. C'est un relevé photographique de l'ensemble des façades le long de toutes les rues pour, quand une initiative se présente, pouvoir la situer dans l'alignement le long d'une rue. C'est tellement rare. On voit le plus souvent des bâtiments isolés les uns par rapport aux autres. Ça permet d'alimenter d'éléments qui permettent de partager le projet, de faire de l'urbanisme un projet partagé, à la fois dans l'inter-relation qui existe entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, entre les initiatives privées et la position du public. Très concrètement, on fait un travail de relevé, on fait un travail de mise en situation de chaque projet. Il faut multiplier les représentations, les échelles, les points de vue, il faut circuler, aller et venir. Il faut faire que la perception qu'on peut avoir des lieux serve aussi à alimenter la discussion, à l'enrichir culturellement. On a pour projet pendant le projet de faire des relevés, des portraits photographiques de l'île. Tout cela pour créer une véritable culture des lieux.[...] Il faut constituer une culture et une connaissance des lieux. Le plus souvent, je suis toujours frappé par la rapidité des projets, la difficulté qu'il y a de prendre en compte tous ces facteurs dans l'évolution des projets et la soudaineté des solutions que l'on voit émerger"<sup>171</sup>.*

Ici, la régulation publique ne s'épuise pas dans la réglementation. Elle consiste davantage à produire les conditions favorables à un partage par une pluralité d'opérateurs de normes, de règles peu formalisées. Le rôle de l'institution et de l'action publiques correspond assez bien à la dimension institutionnelle de la gouvernance qu'évoquent March et Olsen<sup>172</sup> et qui consiste à disposer une scène d'interactions au sein de laquelle les différents intervenants sont amenés à développer un sens de la justesse (*appropriateness*), autrement dit à cristalliser dans leurs interactions, des normes, des règles et des identités et à s'y conformer. La coordination des interventions n'est plus uniquement assurée par le règlement ou des rapports de tutelle mais par la mise sur pied de scènes de coproduction de l'action et de son sens. Ici, les règles ne sont pas un préalable aux interactions mais un produit des interactions. Parce que l'on se situe dans un contexte d'incertitude, les règles ne traduisent pas juridiquement des objectifs définis rationnellement préalablement à l'action, elles émergent progressivement des interactions.

### 3.2.2 Un système pluriel de modes de régulation et de valorisation

Dans la logique de projet mise en œuvre pour l'Île de Nantes, la fabrication de la ville est conçue comme une dynamique empruntant à une pluralité de mode de régulation et de

---

<sup>171</sup> . Intervention d'Alexandre Chemetoff au débat organisé par *Le Moniteur*, 21 juin 2001.

valorisation. Cette conception appelle donc un nouveau rôle pour la maîtrise d'ouvrage publique.

La démarche urbanistique retenue pour l'aménagement de l'île de Nantes est porteuse d'une rupture par rapport aux théories et méthodes classiques de la planification urbaine qui concevait une séparation de l'intervention publique à la fois dans le temps et dans l'espace. Le modèle de la séparation dans le temps correspond à l'urbanisme réglementaire : le public dispose les conditions et limites juridiques de l'intervention privée qui n'intervient qu'une fois le plan réglementaire adopté. Le modèle de la séparation dans l'espace correspond à l'urbanisme opérationnel de type ZUP ou villes nouvelles : l'intervention et la maîtrise publique de l'urbanisme se concentrent dans des périmètres circonscrits, sur lesquels les logiques privées de valorisation ne pourraient apparaître spontanément. Dans le cas du projet pour l'île de Nantes, les logiques de valorisation publique et privée, les logiques de régulation publique et privée doivent dialoguer tout au long du processus d'urbanisation et sur l'ensemble des espaces qui composent l'île. Concrètement, il s'agit de ne plus faire jouer les régulations publiques uniquement là où le maître d'ouvrage public a lancé une procédure ZAC ou acquis le foncier mais dans toutes les opérations. Cette régulation publique s'insinue alors par une pluralité de moyens. C'est ce qu'indique J.-M. Ayrault :

*"Il y a une volonté politique forte, une capacité à agir, à intervenir, à corriger, à empêcher ou à faire par l'exemple, mais l'idée c'est aussi de trouver des partenaires qui partagent la démarche. L'exemple de Brossette montre l'importance d'un dialogue entre maîtres d'œuvre et d'ouvrage publics et privés. Laurent Théry disait tout à l'heure qu'il y a une multitude d'acteurs, eh bien les acteurs ce ne sont pas des opérateurs, ce sont aussi tous les talents, tous les savoirs des différents professionnels. C'est à nous de définir quand même les grandes règles et de trouver les partenaires mais les grandes règles –j'ai évoqué la qualité de l'architecture- ce n'est pas un modèle unique –il y aura un dialogue au préalable sur la qualité architecturale, pas uniquement au moment de l'instruction du permis de construire"<sup>173</sup>.*

La réglementation, l'acquisition foncière, la procédure publique n'épuisent donc pas la palette des régulations publiques. Il s'agit de concevoir une régulation publique d'autant plus efficace qu'elle ne bride pas les processus de valorisation immobilière et foncière privée mais qu'elle s'y raccroche et les canalise par un système de normes, de règles de comportement et d'identités d'action construites progressivement dans la négociation. Il y a là la reconnaissance explicite du fait que les logiques de fabrication de la ville sont avant tout des logiques de marché et que, dans un contexte d'économie libérale, l'intervention publique a toujours

---

<sup>172</sup> . March, J.G., Olsen, J.P., *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995, p. 28.

<sup>173</sup> . Intervention de Jean-Marc Ayrault au débat organisé par *Le Moniteur*.

vocation à être relayée par des dynamiques de valorisation privées<sup>174</sup>. La ville est reconsidérée comme un corps vivant saisi par des dynamiques plurielles produisant des effets imprévus. Face à ce caractère irréductiblement insaisissable des fonctionnements urbains, le planificateur public ne renonce pas à son rôle de régulateur. Au contraire, il l'exerce sur une palette plus vaste de phénomènes avec une plus grande gamme d'instruments, mais, comme l'indique N. Binet, en se raccrochant systématiquement à des dynamiques existantes.

*"Nos priorités d'intervention peuvent être résumées en deux points : la logique de projet d'abord qui consiste à prendre appui sur ce qui existe ; ensuite assister les processus de valorisation existants dans une démarche de renouvellement urbain"<sup>175</sup>.*

Les temporalités et logiques propres du marché urbain immobilier sont prises en compte par le maître d'ouvrage public comme modes de valorisation et de régulation auxquelles il doit articuler ses propres modes de régulation et de valorisation. D'où l'idée, certes de construire un plan d'ensemble, mais de manière incrémentale et d'en faire un instrument ouvert afin de ne pas brider les logiques privées de valorisation, mais au contraire de pleinement les exploiter. Ainsi, les opérations immobilières, comme autour de la Place de la République, ne sont-elles pas mis en suspens pendant l'élaboration du projet d'ensemble.

*"Pendant les travaux, la ville ne s'arrête pas. On ne se privera pas de lancer des petits projets pour que tout projet contribue à faire vivre le projet"<sup>176</sup>.*

*"La logique du projet, c'est de s'attacher à ce qui existe, collaborer avec les dynamiques de valorisation qui sont à l'œuvre, et puis progressivement opérer ce processus de renouvellement urbain. [...] Il s'agit de prendre appui sur tous les projets qui peuvent exister dans l'île. C'est une des richesses de l'île que d'avoir une vitalité sociale, économique et immobilière et il s'agit d'en faire des leviers pour appuyer le projet. La richesse de ce territoire c'est de permettre ce déroulement progressif. On n'est pas confronté à un territoire sur lequel il faudrait arrêter tout, prendre cinq années d'études, réaliser des infrastructures avant d'engager les premiers chantiers. L'île de Nantes, ça ne s'est jamais arrêté depuis quatre siècles. Notre démarche consiste bien à jouer un rôle d'impulsion pour que toute une série de projets convergent vers les finalités et les objectifs du projet urbain"<sup>177</sup>.*

Dans le cadre de la démarche de projet pour l'île de Nantes, le maître d'ouvrage, en l'occurrence la Communauté urbaine de Nantes, se fait avant tout stratège et ensemblier. Sa volonté n'est pas d'intervenir directement sur certains espaces à travers des procédures ou des

---

<sup>174</sup> . Cette considération apparaît très nettement dans la nouvelle doctrine du renouvellement urbain présente dans la loi SRU et dans les nouveaux modes de financement. Les grands ensembles d'habitat social ne peuvent s'en sortir, selon cette doctrine, qu'en étant raccrochés physiquement et économiquement aux logiques de valorisation normales, et donc privées, dont bénéficient les autres quartiers de la ville. L'idée est de rompre avec la politique du puits sans fonds qui consiste à prévoir une présence publique unique et durable sur ces quartiers.

<sup>175</sup> . Intervention au débat sur l'île de Nantes, organisé par *le Moniteur*, Nantes, le 21 juin 2001.

<sup>176</sup> . Intervention d'Alexandre Chemetoff, Atelier Projet Urbain Nantes, le 14 septembre 2001.

<sup>177</sup> . Intervention de Nicolas Binet au débat sur l'île de Nantes, organisé par *le Moniteur*, Nantes, le 21 juin 2001.

dispositifs publics (ZAC, établissement public foncier), mais davantage de démultiplier son influence et de faire en sorte que les règles générales définies collectivement pour l'urbanisation de l'île se déclinent sur tous les espaces qui la composent. C'est dans cet esprit qu'une équipe de maîtrise d'ouvrage relativement réduite mais s'appuyant sur la puissance technique de la communauté urbaine a été mise en place. Cette mission a vocation à organiser la cristallisation d'un système de normes et à s'assurer de sa diffusion de son respect par les opérateurs. Elle n'a pas vocation, comme le précise son responsable, à gérer des procédures :

*"Le point de départ est la volonté forte de la Communauté Urbaine, de Jean-Marc Ayrault et de Laurent Théry de mettre le projet d'abord, d'imposer une logique de projet de territoire. Sur ce projet doivent venir s'imbriquer les réponses juridiques et financières. Mais surtout ne faisons pas l'inverse : ne commençons pas par la ZAC ou la mise en place d'une structure opérationnelle dédiée. Il faut garder une maîtrise d'ouvrage publique forte. La collectivité doit impulser la démarche. Les outils viendront se greffer. On fera peut-être des ZAC, une SEM, mais cela ne sera décidé qu'en fonction des impératifs du projet"<sup>178</sup>.*

*"Le projet prime sur la procédure. Le directeur de la Mission Ile de Nantes est un ensemblier qui doit veiller à faire en sorte qu'un problème sectoriel ne prenne pas le pas sur le projet global. La stratégie de la Communauté urbaine est de libérer ce service de tout ce qui relève de la routine et de la procédure"<sup>179</sup>.*

La Mission Ile de Nantes est effectivement très réduite<sup>180</sup>. Nicolas Binet, son directeur récemment recruté, a une expérience de dix années dans la promotion immobilière et notamment dans les réseaux de la Caisse des Dépôts. Il est entouré d'un cadre chargé du volet développement économique du projet et notamment de la prospection des entreprises et d'un autre cadre chargé de la communication et de la relation avec les associations.

Ici, donc la régulation, le contrôle qu'exerce le maître d'ouvrage public ne s'exerce pas à travers le règlement ou la maîtrise des procédures (qu'aurait permis par exemple la mise en place d'un établissement public d'aménagement) mais à travers la production et l'énonciation réitérée d'un *policy discourse*, à travers l'évocation constante du méta-projet, de la trame des grands principes à l'intérieur de laquelle les interactions entre acteurs du projet doit avoir lieu. La mission Ile de Nantes relaie politiquement le travail de l'équipe de maîtrise d'œuvre de construction incrémentale du méta-projet. La maîtrise d'ouvrage politico-administrative sanctionne politiquement l'ensemble des normes, des règles et des identités d'action que les

---

<sup>178</sup> . Entretien avec Nicolas Binet, chargé de mission Ile de Nantes à la Communauté Urbaine de Nantes, le 21 mai 2001.

<sup>179</sup> . Entretien avec Maurice-François Busnel directeur de la Direction des Projets de la CUNA, le 25 juin 2001.

<sup>180</sup> . Elle est intégrée dans la Direction des Projets de la communauté urbaine qui regroupe l'ensemble des directions stratégiques exerçant une fonction d'ensemblier et qui regroupe, outre la mission Ile de Nantes, les services chargés du suivi du Grand Projet de Ville et la direction des espaces publics.



interactions entre les acteurs auront secrétées. C'est par la stabilisation de ces normes, règles et identités que la maîtrise publique s'exerce.

### 3.2.3 Une intervention publique directe centrée sur les espaces publics

Cette stratégie visant à se raccrocher aux dynamiques privées de valorisation et à assurer la cohérence entre la pluralité d'interventions par la production et la réitération d'un *policy discourse* se traduit concrètement par le choix de faire porter l'effort public essentiellement sur les espaces publics, au détriment de stratégies de rachat massif du foncier ou de construction d'équipements. On a là une illustration de la volonté d'organiser le développement de l'île sur la base du fonctionnement "naturel" du marché foncier et de la ville ordinaire, de laisser agir les dynamiques spontanées de valorisation en les cadrant par le tracé de voies et la délimitation d'îlots parcellaires.

Le plan-guide de Chemetoff traduit cette stratégie. Il se présente comme un plan de ville classique sur lequel des nouvelles voies ont été tracées et des îlots délimités<sup>181</sup>. Il s'agit d'organiser *"une synergie optimale entre investissements publics et privés. L'ambition de la collectivité est de porter le moins possible de foncier. Nous voulons concentrer les moyens publics sur l'espace public"*<sup>182</sup>. Il s'agit de promouvoir une évolution du quartier qui soit le fruit de l'interaction entre, d'une part, des dynamiques de valorisation par le marché et, d'autre part, une activité de structuration publique par l'intervention sur les espaces publics. Il s'agit d'*"organiser une matrice pour le développement des projets à court et long terme"*, d'*"enclencher un processus de valorisation, et créer des synergies public/privé, en évitant autant que faire se peut, la maîtrise foncière totale"*<sup>183</sup>.

Mais agir sur l'espace public c'est aussi une manière pour le maître d'ouvrage et l'équipe de maîtrise d'œuvre de donner l'exemple en la matière, autrement dit de matérialiser

---

<sup>181</sup> . A. Chemetoff mobilise encore la notion de partage pour évoquer cette articulation des modes de régulation et de valorisation publics et privés qui prend la forme d'un dialogue constant entre les espaces publics et les îlots privés. Le partage est à la fois construction collective et négociée de règles et partage de la charge de l'urbanisation. *"Ce qui caractérise le projet et la carte qui le présente, c'est l'idée du partage. Ce partage est d'abord un partage de l'espace entre les domanialités publiques et privées : la division parcellaire. Afficher le plan, le rendre public, montrer où vont passer les nouvelles infrastructures, les limites entre les espaces publics et les espaces privés, est la condition d'un partage du territoire mais aussi celle du partage des initiatives, et de la transformation démocratique de la ville. Ce qui a été dans les grands modèles historiques le fait du prince peut devenir la décision partagée : c'est le sens que nous donnons à la publication de la carte"*, in Bureau des paysages, Chemetoff, A., Berthomieu, J.-L., "Un plan pour l'île de Nantes", in L'île de Nantes. Le plan-guide en projet, Nantes, Editions Mémo, 1999, p. 15.

<sup>182</sup> . Entretien avec Nicolas Binet, chargé de mission pour le projet "île de Nantes" à la Communauté Urbaine de Nantes, mai 2001.

<sup>183</sup> . Communauté Urbaine de Nantes, "Organisation de la maîtrise d'ouvrage nantaise", *op. cit.* La superficie totale des terrains susceptibles de mutations s'élève en effet à 200 hectares sur 350. Ce type de démarche est

le *policy discourse*, de faire de la qualité des espaces publics une incitation à la production d'une qualité architecturale fortement souhaitée par le maître d'ouvrage.

*"Le travail sur les espaces publics, c'est en même temps le fondement du programme, ce sur quoi la collectivité est habilitée à émettre une parole, mais il doit être aussi le signe qu'un pacte a été signé entre la parole publique et les initiatives privées. L'espace public, ce n'est pas des aménagements, c'est des échanges entre le public et le privé. L'espace public, c'est un prétexte"<sup>184</sup>.*

Derrière cette stratégie d'intervention publique centrée sur les espaces publics, se dessine l'idée selon laquelle ce qui est public, c'est davantage le projet que le sol. Autrement dit, le caractère public de la procédure ou du foncier n'est pas la seule garantie d'une maîtrise publique des formes de l'urbanisation. Au contraire, le portage public du foncier et des procédures risque de diluer la volonté publique, de la perdre dans des enjeux annexes<sup>185</sup>. La stratégie limitée à l'espace public permet de centrer l'activité publique sur la construction et l'évocation réitérée du *policy discourse*. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le caractère réduit de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Laurent Théry, directeur général des services de la communauté urbaine, explique ainsi que si la maîtrise d'ouvrage s'appuie sur une structure légère, c'est qu'elle doit avoir essentiellement pour rôle d'exprimer une stratégie politique. *"L'équipe de maîtrise d'ouvrage est légère. Oui, mais cette équipe de maîtrise d'ouvrage*

---

aussi motivé par les difficultés financières dans lesquelles se trouve la ville de Nantes dû notamment à l'amortissement du Palais des Congrès et des travaux du tramway.

<sup>184</sup> . Intervention d'Alexandre Chemetoff lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

<sup>185</sup> . Et pourrait également déchaîner les anticipations foncières, ce qui pourrait aller à l'encontre des stratégies du maître d'ouvrage. *"La question que nous nous posons c'est : quelle est la politique foncière. Avant de savoir si on met en place un système, un outil, la question est de savoir comment faisons-nous pour éviter les dérives foncières, la spéculation foncière ? [...] On constate que dans d'autres expériences, dans d'autres villes, où on a posé la question de façon initiale en se disant : comment allons-nous gérer le foncier ? Certains se sont dits : on va commencer par mettre en place un outil foncier. C'est là où la création de l'outil foncier a été à l'origine de la survalorisation foncière. Puisque la puissance publique avait mis en place un élément de gestion et de capacité d'acquisition du foncier de façon volontaire, le marché a répondu par la hausse du foncier. C'est ce qu'on a constaté sur d'autres villes, c'est pour ça que, pour le moment, la façon que nous avons d'intervenir est très pragmatique. Cela ne veut pas dire qu'à un moment il ne faudra pas mettre en place des outils plus puissants, mais pour le moment, la nécessité ne s'en est pas fait sentir"*, intervention de Laurent Théry lors du débat organisé par *Le Monde*, 21 juin, 2001. Cette stratégie foncière est aussi contrainte par certaines "duretés" foncières présentes sur le site. Le transfert de la gare de triage de Nantes-Etat occupant 35 hectares n'est pas encore annoncé, pas plus que celui du deuxième Marché d'Intérêt National de France implanté sur 20 hectares, ou de sites d'activités encore dynamiques comme la raffinerie de sucre de Béghin Say qui a récemment effectué d'importants investissements, les locaux d'Alstom qui emploient environ 600 personnes dans des activités de mécanique navale et industrielle et qui investit également régulièrement sur le site, la Société Nantaise des Engrais (SEN) qui occupe 3 hectares et pour qui l'interface mer-fer-route est essentielle. Par contre, on peut relever la présence sur l'île d'entreprises en déclin comme la Société Atlantique Bretagne Combustion (ABC) qui conditionne le charbon, l'entreprise Chaillous qui transforme l'acier. Plusieurs des entreprises encore présentes - notamment Béghin Say, SEN, ABC et Chaillous- sont de plus tributaires des activités portuaires qui ont encore cours sur l'île. Le Port Autonome est encore concessionnaire d'environ 20 hectares de quais et de berges et assure le débarquement de phosphate et de canne à sucre. Les activités de débarquement de charbon et de ferraille tendent en revanche à disparaître. La Ville de Nantes et la Communauté urbaine sont néanmoins propriétaires de certains terrains, les terrains de la Prairie au Duc, les terrains des Fonderies Nantaises et de Calberson, les terrains du Tripode cédés par l'Etat à la CUN pour le franc symbolique.

*s'appuie sur une structure communauté urbaine forte et stratégique. Quel que soit le mode de faire ensuite –on en exclut aucun- il faut que la maîtrise d'ouvrage soit au cœur politique et technique de la Communauté urbaine. [...] Tout le monde doit être associé au débat sur le projet avec l'acceptation d'une règle du jeu clair : c'est la collectivité publique qui décide en dernier recours. Mais le débat reste constitutif du projet*<sup>186</sup>.

La maîtrise d'ouvrage se dégage ainsi de tâches trop lourdes pour se repositionner sur la constitution d'un discours du projet, son actualisation et sa diffusion.

### **3.3 Limites et ambiguïtés de la démarche**

L'analyse du cas nantais fait apparaître plusieurs limites. D'abord, on peut se poser la question de la sécurité juridique du mode de production des normes que promeut le projet pour l'Ile de Nantes. Ensuite, force est de constater le caractère inégal de la participation des différents acteurs et groupes au processus de projet.

#### **3.3.1 La traduction juridique du projet**

La question de la traduction et de la sécurité juridiques du projet est clairement mise au second plan dans le discours des porteurs du projet, ce qui n'est pas sans susciter des interrogations quand on sait les préoccupations croissantes que suscitent chez les acteurs de l'aménagement les questions du droit de l'urbanisme et le phénomène développement du contentieux et notamment du contentieux administratif<sup>187</sup>. Cette absence de garantie juridique est d'autant plus étonnante, en outre, qu'intervenir sur la ville "déjà là" implique un risque supplémentaire de développement du contentieux. Pour le moment -mais il faut rappeler que le projet pour l'Ile de Nantes n'en est qu'à ses tous débuts et que ses traductions opérationnelles sont encore limitées en nombre- la priorité est à la construction et l'enrichissement du méta-projet que les maîtres d'ouvrage n'entendent encombrer de considérations juridiques et procéduriers<sup>188</sup>. Le projet ne devrait pas déboucher sur un grand document réglementaire (type PAZ) ou sur une révision du PLU. Il semble aux responsables de l'urbanisme à Nantes que le POS, dans sa configuration actuelle, peut accueillir le projet Chemetoff.

---

<sup>186</sup> . Intervention de Laurent Théry lors de l'Atelier Projet Urbain consacré à Nantes.

<sup>187</sup> . Auby, J.-B., "L'aménagement, le droit, le contrat", in Club Ville Aménagement, Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La documentation française, 2001.

<sup>188</sup> . "La procédure du PLU est inféodée au projet pour l'Ile de Nantes sur son périmètre", indique Maurice-François Busnel, directeur de la Direction des Projets de la Communauté urbaine de Nantes. Autrement dit, l'élaboration du projet inspirera la rédaction du plan d'urbanisme opposable au tiers et non l'inverse. Entretien, juin 2001.

Cette mise au second de l'aspect juridique du projet correspond à la volonté de la maîtrise d'ouvrage publique et de l'équipe de maîtrise d'œuvre de faire en sorte que les interactions, les négociations, les échanges, le travail commun sur le site fassent émerger une culture commune de lieux, produisent une carte cognitive commune qui fixera la trame normative des interventions sur l'île plutôt qu'un règlement d'urbanisme désincarné. C'est ce qu'indique Jean-Louis Berthomieu :

*"On va essayer dans la méthode de travail -il y aura beaucoup d'intervenants qui viendront construire dans l'île- de leur faire passer un message et de les intéresser et de faire en sorte que ce soit le site qui fasse fabriquer le projet. Plus qu'une règle, il serait intéressant de regarder d'abord le site pour fabriquer les projets. Il faut faire adopter une grande attention aux lieux avant de donner les règles"<sup>189</sup>.*

Afin de ne pas figer les interactions entre puissance publique et opérateurs immobiliers du fait d'un plan d'urbanisme d'ensemble trop rigide et afin de faire évoluer plus facilement le projet, celui-ci sera vraisemblablement mis en œuvre au moyen des outils contractuels que la pratique de l'aménagement a vu récemment se développer en France. Ces outils permettent de substituer aux rapports d'autorités unilatéraux qui lient traditionnellement la puissance publique aux aménageurs au profit de la première des mécanismes conventionnels. Ils ont en plus l'avantage de préciser, dans le cadre d'une négociation au cas par cas, les prescriptions du méta-projet et de fournir à la fois souplesse et sécurité juridique. Ces conventions peuvent venir préciser les obligations réciproques de la puissance publique et de l'aménageur ou promoteur, déterminer plus précisément les conditions d'usage du sol sur un périmètre donné, fixer dans un cahier des charges des normes de qualité architecturale et urbaine, ou encore gérer les retombées des opérations en matière de relogement des habitants ou de gestion des équipements. Ces contrats et conventions semblent particulièrement adaptés à la démarche interactive et itérative du projet car ils fournissent un lieu de discussion durable entre puissance publique et opérateurs. Le contrat permet au maître d'ouvrage public de mener une politique d'urbanisme qui ne soit pas essentiellement une politique d'empêchement mais, comme l'indique un responsable de la communauté urbaine, une politique d'accompagnement et de cadrage.

*"Il y a trois ou quatre sites significatifs sur lesquels il y a déjà des projets de valorisation foncière. Dans deux cas, on a invité les promoteurs à repartir de zéro dans leur démarche. Ça n'a pas posé problème. On n'est pas contraint de mettre nos interlocuteurs en demeure de se conformer à nos injonctions. On est aussi*

---

<sup>189</sup> . Intervention de Jean-Louis Berthomieu, architecte, lors d'un débat organisé sur l'île de Nantes par *Le Moniteur*, Nantes, le 21 juin 2001.

*attentifs aux attentes des promoteurs. Chemetoff est bien dans une mission d'accompagnement et non pas d'empêchement*<sup>190</sup>.

Les outils conventionnels et contractuels en urbanisme répondent aux mêmes défis organisationnels que la démarche de projet. Ils sont un bon complément du caractère nécessairement indéterminé de la règle générale et du méta-projet. Ils permettent de les décliner dans des situations à chaque fois particulières. Dans un contexte d'action où la question de la coordination devient centrale, ils permettent mieux que les moyens unilatéraux de puissance publique d'articuler les interventions des multiples opérateurs qui participent à la fabrication de la ville. Enfin, ils permettent de faire durer la relation entre puissance publique et opérateurs urbains au-delà de la phase d'édification de la règle, d'instaurer une "gestion des relations juridiques dans le temps. [...] Le contrat fournit de façon durable un lieu de discussion. Même si, pour une raison ou une autre, les parties ne peuvent pas exécuter tel quel le contrat, le lien qu'il maintient entre elles, pendant toute sa durée, leur permet de réorienter leurs relations par rapport à lui, et non dans un conflit sans référence juridique"<sup>191</sup>. Pour peu que les contrats et conventions respectent un méta-projet, un cadre stratégique d'ensemble, ils peuvent être une garantie d'effectivité et d'efficacité dans la conduite des politiques urbaines, ils peuvent obliger la puissance publique à aller au-delà de l'invocation réglementaire de principes généraux et à les décliner dans la négociation. Ils ne constituent pas nécessairement un mode d'action offrant aux pouvoirs publics moins de prise sur les phénomènes urbains que la décision unilatérale, la réglementation et les systèmes d'autorisation, bien au contraire. Ils ne vont pas nécessairement à l'encontre du principe d'égalité de tous devant la loi mais encore faut-il pour cela que la négociation des contrats et des conventions s'opère dans la transparence. Et il semble bien que ce soit sur ce point de la transparence que le bât blesse dans le cas de l'Ile de Nantes.

*"Ce projet n'est accompagné d'aucun cadre juridique. En fonction de quoi pose-t-il cela ? Il est attaquant. Les rêves de Chemetoff ne sont pas opposables aux tiers. La loi SRU est plus sérieuse que cela : elle exige un débat sur l'avenir de la commune, un débat globale, politique, social, économique qui n'a pas eu lieu autour de l'Ile de Nantes"*<sup>192</sup>.

En effet, on peut se demander si toutes les conditions de transparence sont réunies et si la négociation des déclinaisons opérationnelles du méta-projet ne risque pas d'être entourée d'une certaine opacité. La participation limitée à l'élaboration du méta-projet le laisse craindre.

---

<sup>190</sup> . Entretien avec Maurice-François Busnel, directeur de la Direction des Projets de la Communauté urbaine de Nantes, juin 2001.

<sup>191</sup> . Auby, J.-B., "L'aménagement, le droit, le contrat", *art. cit.*, p. 85.

<sup>192</sup> . Entretien avec un architecte, bon connaisseur des politiques urbaines nantaises, juin 2001.

### 3.3.2 Une participation inégale

Force est de constater, en effet, que la participation à l'élaboration tant du méta-projet d'agglomération et métropolitain que des contenus opérationnels du projet pour l'Ile de Nantes a été largement inégale selon les groupes sociaux et les intérêts.

Pourtant, dans la période 1986-1989, l'émotion suscitée dans la ville par la fermeture des chantiers navals et par les premiers projets de réaménagement du site de la Prairie au Duc avait engendré des mobilisations sociales, notamment de la part d'associations, notamment celle des anciens de la Navale et de Nantes-la-Bleue. Par ailleurs, les malheurs de la Navale et les premiers projets interviennent dans une période préélectorale troublée politiquement, ce qui facilite la prise en charge par des entrepreneurs politiques des problématiques liées à l'Ile de Nantes. Mais bientôt, la pause décidée par Jean-Marc Ayrault, la priorité donnée par ce dernier à la normalisation des relations avec les autres niveaux de collectivités locales, la ville de Saint-Nazaire ou encore la CCI, la translation des enjeux et des controverses vers les échelles de l'agglomération et la métropole vont réduire progressivement le cercle des participants à la définition d'un méta-projet pour la métropole, l'agglomération nantaise et l'Ile de Nantes.

On l'a vu, l'élargissement de l'échelle de la prospective de l'échelle du projet pour l'Ile de Nantes à celle de l'estuaire a progressivement réduit le cercle des participants aux institutions publiques et aux groupes d'intérêts les mieux organisés : les villes de Nantes et Saint-Nazaire et leurs structures intercommunales respectives, les conseils général et régional, l'ACEL, l'Etat et ses services déconcentrés, le port, les CCI, le MEDEF, l'UMBL et les grandes entreprises présentes dans l'estuaire. En revanche, les travaux du PCADPEL et de la DTA semblent avoir laissé très peu de place au monde associatif et notamment aux associations de défense de l'environnement. Celles-ci, suivies par les Verts, ont d'ailleurs protesté après que l'Etat ait eu entériné le consensus entre les intérêts locaux les mieux représentés au cours de la procédure sur la nécessité de l'extension Est de la zone industrialoportuaire de Donges<sup>193</sup>. Certains, comme Françoise Verchère, maire Verts de Bouguenais, voit dans l'atmosphère très pacifique et policée dans laquelle se sont déroulées les discussions de la DTA le signe de la formation d'une coalition objective entre les partisans d'un mode de développement productiviste insensible aux graves déséquilibres environnementaux qui touchent l'estuaire, coalition qui s'est formée au sein de l'ACEL et qui s'est renforcée au cours des procédures du PCADPEL et DTA jusqu'à étouffer toutes les voix alternatives. Si le

---

<sup>193</sup> . Luneau, D., "Estuaire de la Loire : l'Etat marie protection et développement", *Le Monde*, 15 mars 2002.

constat est, à certains égards, excessif -la coalition formée au sein de l'ACEL est quand même à l'origine de l'émergence de certains enjeux environnementaux-, il révèle néanmoins un malaise face au caractère très institutionnalisé de ces procédures de prospective, leur fermeture et leur manque de transparence. L'instauration d'une pause et le déplacement du regard vers l'estuaire et la métropole ont permis de construire une coalition inter-institutionnelle plus qu'ils n'ont permis d'élargir le cercle des acteurs du projet métropolitain et urbain.

Le diagnostic est plus nuancé à l'échelle du projet pour l'Ile de Nantes. La vitalité du tissu associatif s'est manifestée à l'occasion de la présentation de chacun des projets, celui du tandem Régent-Réding, celui de Dominique Perrault puis celui d'A. Chemetoff et de J.-L. Berthomieu. Surtout, les associations ont trouvé à chacune de ces occasions un accès aux forums d'élaboration des projets afin d'en contester certaines propositions. La formule de l'Atelier retenue par l'équipe de maîtrise d'œuvre devrait encore permettre aux associations et riverains d'accéder aux négociations sur les projets ponctuels. On peut néanmoins craindre que l'ambition de renouveler le tissu urbain de l'île en organisant une valorisation foncière et immobilière urbanistiquement et architecturalement acceptable, aspect central dans le discours des maîtres d'ouvrage publics, ne fasse une place disproportionnée à la parole et aux intérêts des aménageurs et promoteurs au détriment de ceux des associations et habitants. Il est encore trop tôt pour dire si ces craintes correspondent à une réalité. Un premier test sera la transparence dans laquelle les contrats et les conventions entre le maître d'ouvrage public et les opérateurs immobiliers seront négociés.

### **Conclusion**

L'étude du projet nantais a permis de mettre l'accent sur les logiques de gestion politique du projet, la manière dont un leader, Jean-Marc Ayraut, pouvait jouer des temporalités pour que des représentations du futur de la ville s'alignent, que des représentations partagées émergent et que des accords se construisent. Ainsi, ce que l'on donne souvent à voir comme des échecs de l'action publique urbaine, les attermolements, retards et replis qui ponctuent les projets urbains, bref les temps longs qui caractérisent les projets font partie intégrante des démarches de projet. Ils peuvent être propices, pour peu qu'ils soient "gérés" politiquement à une accumulation de ressources politiques, cognitives, organisationnelles et identitaires. A la limite, le processus de projet vaut alors autant pour ses attermolements -et leurs effets latéraux- que par ses produits concrets. Dans le cas de Nantes, ces avatars ont permis de construire une coalition inter-institutionnelle, une organisation

porteuse puissante (la communauté urbaine), de resituer le projet pour l'Ile de Nantes dans un méta-projet d'agglomération et métropolitain et de le faire bénéficier des ressources de consensus accumulées au fil de la construction de ce méta-projet.

En ce qui concerne le projet concret, le projet de l'Ile de Nantes, pour l'heure, il en est encore à ses débuts et il reste difficile d'en évaluer les premiers effets. Nous avons cependant vu comment son élaboration a interagi avec celle du méta-projet dans le cadre d'un dispositif organisant les itérations entre différentes échelles de planification. Il a surtout fourni l'occasion de mener une analyse systématique du "discours du projet urbain", d'examiner le sens que donnent les acteurs des politiques urbaines à la démarche de projet, la vision de la ville et du rôle de la puissance publique qui, dans leurs discours, y est associée. On s'est notamment intéressé à la manière dont les promoteurs du projet pour l'Ile de Nantes concevaient l'articulation entre les logiques de valorisation, de coordination et régulation relevant du marché et du politique dans la fabrication de la ville. On a vu comment les régulations politiques ne sont plus conçues comme des entraves au déploiement des logiques marchandes et comment les acteurs tentent, au contraire, de les faire coopérer afin de mettre en œuvre une vision collectivement construite de la ville au futur. Dans les démarches de projet, les acteurs des politiques urbaines sont impliqués dans deux processus parallèles et itératifs de construction des stratégies et d'actualisation et de combinaison des ressources. Parmi ces ressources, les acteurs, logiques d'action et dynamiques de valorisation du secteur marchand sont désormais reconnus comme essentiels par les promoteurs publics des projets. Le cas de Nantes a permis de montrer certains des dispositifs inventés par les acteurs des projets urbains pour articuler les logiques d'action et dynamiques de valorisation publics et privées en les faisant collaborer à la réalisation d'un projet collectivement construit. On a donc bien affaire dans le cas nantais à la mise en place de dispositifs de gouvernance. Mais le trait saillant de ces dispositifs n'est pas tant la formation d'une coalition public-privé bien identifiables, que l'organisation d'une coalition de logiques publiques et privées d'action et de valorisation.



Figure N1 : L'Ile de Nantes au centre de l'agglomération nantaise.



**Figure N2** : Les étapes successives du comblement des bras de la Loire.

**Figure N3** : L'urbanisme des années 1960 et 1970 à Nantes. La ZAC Beaulieu et la Tour Bretagne.



Figure N4 : Schéma des restructurations dans la construction navale à Nantes.

Figure N5 : Le site des anciens chantiers navals.

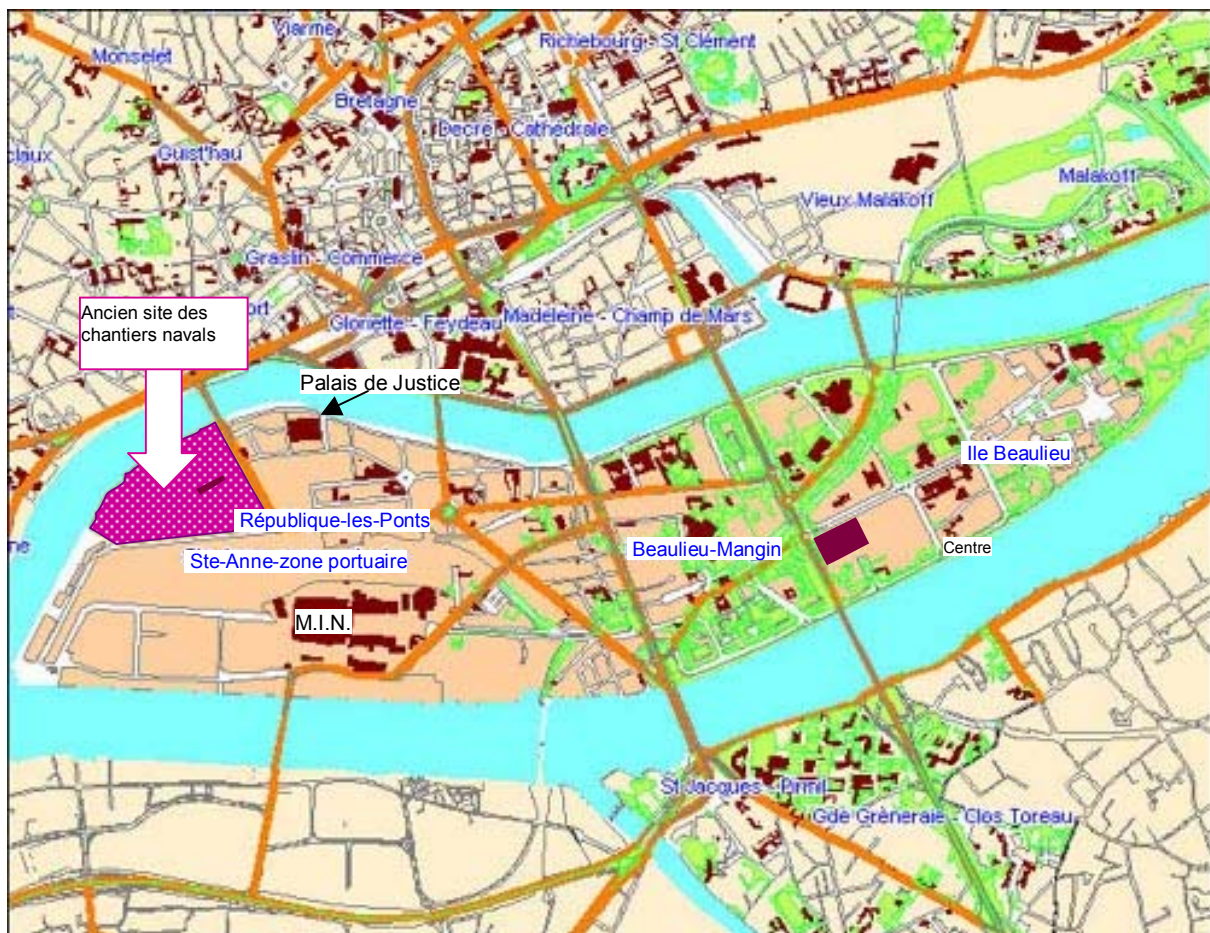


Figure N6 : Le réseau de tramway.

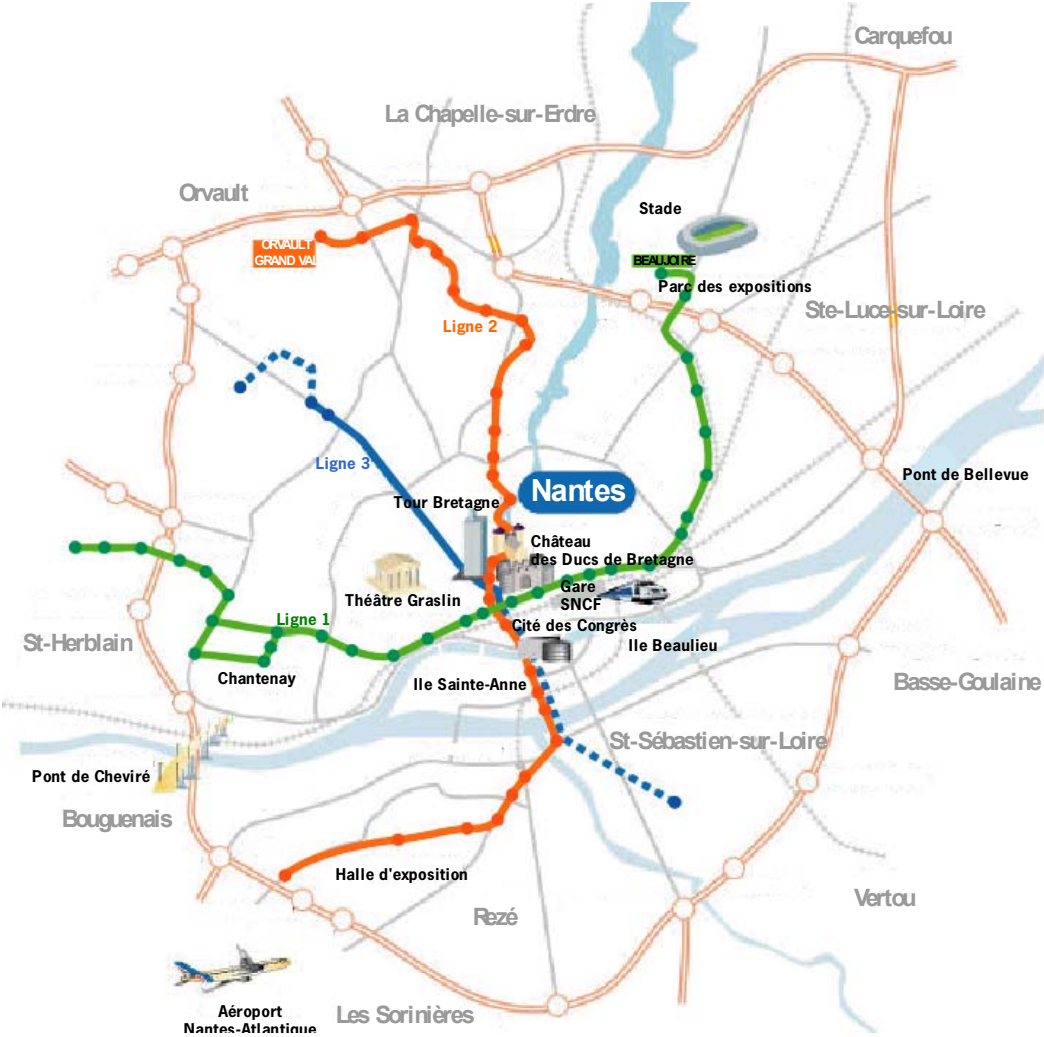
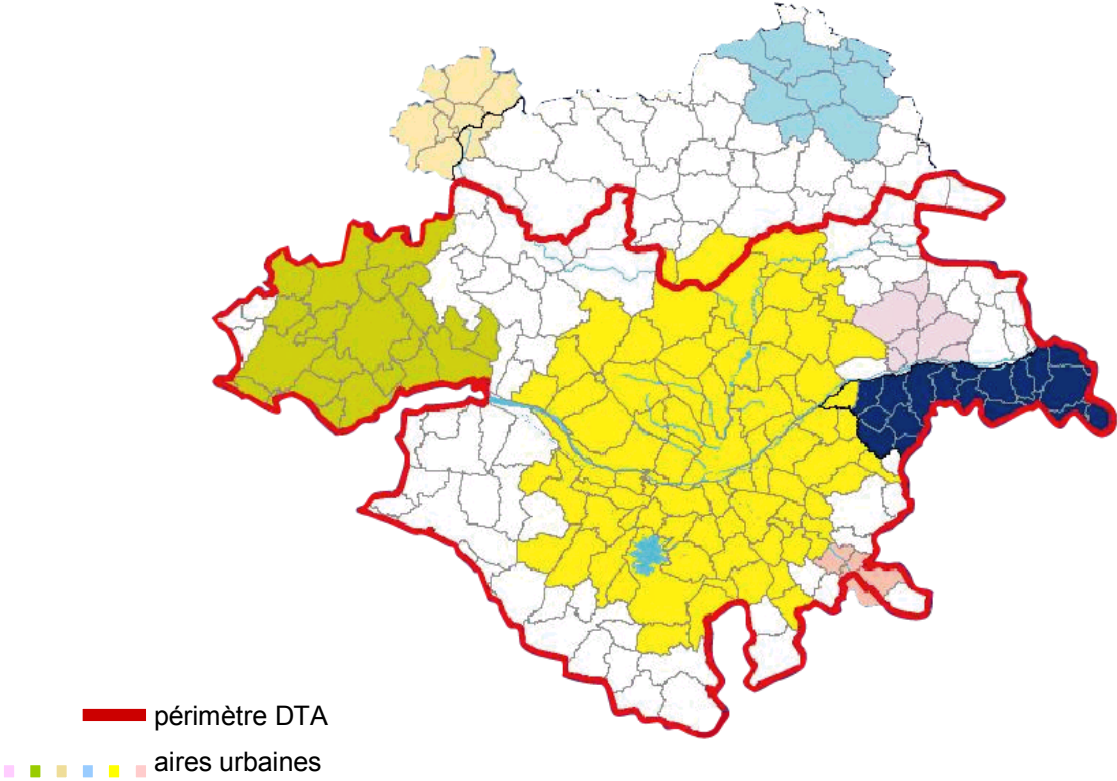


Figure N7 : Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine de Nantes-Saint-Nazaire, septembre 1970.

Figure N8 : Le périmètre de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de la Loire



**Figure N9** : Ile de Nantes, état actuel et "plan guide en projet" d'Alexandre Chemetoff.

**Figure N10** : Extraits du "plan guide en projet" d'Alexandre Chemetoff.



## Chapitre 6

### Turin

Dans le cas de Turin, notre enquête a porté essentiellement sur le niveau du méta-projet et, plus précisément, sur l'élaboration d'un plan stratégique de promotion de la ville à l'échelle internationale. Le processus est récent, il a abouti au début de l'année 2000 à l'approbation du plan par une pluralité d'acteurs et d'institutions. Au moment de l'enquête, au cours des mois d'octobre, novembre et décembre 1999, il n'avait été accompagné que d'un nombre limité d'opérations concrètes. L'analyse du projet de Turin a donc été centrée sur l'utilisation d'un processus de planification comme moyen de remédier à une situation de fragmentation politique héritée d'une structure socio-économique caractérisée, pendant près d'un siècle, par la domination d'une entreprise industrielle, la FIAT, sur la société locale. Le cas turinois est particulièrement intéressant car les effets latéraux du processus d'élaboration du projet, en termes de réactualisation d'une identité collective, de construction de réseaux d'acteurs et d'une capacité d'action collective urbaine, sont explicitement présentés comme les effets recherchés en priorité par les promoteurs du projet. Par ailleurs, il donne clairement à voir comment les régulations politiques, et dans ce cas la capacité de direction du gouvernement municipal, peuvent être revalorisées dans le cadre du développement de formes interactives de production de l'action publique urbaine. Nous utiliserons le cas des politiques d'urbanisme pour illustrer ce point.

L'enquête à Turin a duré trois mois lors desquels 37 entretiens ont été réalisés auprès d'élus, de fonctionnaires, d'acteurs économiques et syndicaux, de responsables associatifs et d'universitaires impliqués dans l'élaboration du plan. Nous avons également procédé à l'analyse des documents de travail de *Torino Internazionale* afin de suivre l'évolution et la "carrière" des différents problèmes abordés. Le dépouillement de la presse locale, le suivi de certaines réunions de présentation du plan, de séances du conseil municipal et l'analyse de l'abondante littérature sur la société, l'économie et la politique turinoise ont complété ce travail.

## **1. Contexte et prémices du projet**

Turin fait figure d'exception parmi les villes italiennes. La présence massive d'une activité industrielle, l'industrie automobile, et d'un acteur économique extrêmement puissant, le groupe FIAT, a doté la ville d'une structure sociale et de fonctionnements politiques très spécifiques, marqués notamment par une très forte conflictualité et une marginalisation de l'enceinte politique municipale. Le plan stratégique de Turin est l'outil retenu par la nouvelle équipe municipale, arrivée au pouvoir lors des élections municipales de 1993, pour tourner la page fordiste, dépasser les conflits de l'âge industriel et générer une capacité d'action collective qui, selon les promoteurs du projet, a toujours fait défaut à la ville.

### **1.1 Le contexte économique et social spécifique d'une "one company town"**

A partir de la fin des années 1970, après près d'un siècle de domination, la FIAT redéfinit son rapport avec la société et la politique locale. A une situation d'unilatéralisme FIAT succède une période de fragmentation et de fortes incertitudes quant à l'identité et l'avenir de la ville.

#### **1.1.1 Splendeur et déprise de la FIAT**

Turin est avant tout la ville de la FIAT. La ville a vu naître ce qui demeure le plus grand groupe industriel transalpin et qui déploie aujourd'hui son activité bien au-delà de son "métier" d'origine, l'automobile, dans la finance, l'ingénierie, la grande distribution voire la culture. La FIAT est profondément inscrite dans l'histoire de Turin. Avant même l'unification italienne, le royaume très militarisé de Piémont-Sardaigne, dont Turin est la capitale, abrite un nombre important d'industries métallurgiques et mécaniques<sup>1</sup>. Turin devient la capitale du royaume unifié en 1861 mais perd ce statut dès 1864 au profit de Florence. La ville doit alors se réinventer une vocation : du statut de ville administrative et de consommation, Turin passe à celui de ville de production en développant son potentiel industriel. La FIAT naît en 1899 sur ce terreau de savoir-faire métallurgique et mécanique. Au cours du siècle, la croissance de l'industrie automobile marque fortement la ville dans son organisation physique et ses configurations sociales. Pendant longtemps, FIAT concentre à Turin toutes ses unités de production provoquant de formidables mouvements de migrations à l'échelle de l'Italie tout

---

<sup>1</sup> . Le royaume sur lequel règne la maison de Savoie occupe une place stratégique en Europe. Véritable verrou de la péninsule italienne, il doit se prémunir des ambitions étrangères, françaises et autrichiennes notamment. Le

entière. Entre 1860 et 1951, la commune de Turin passe de 200 000 à 700 000 habitants. En 1961, elle en compte 1 100 000 et en 1974, à l'orée de la crise, 1 205 000 et son agglomération 2 millions. A la même époque, les seuls ouvriers des différentes unités de la FIAT (automobiles, sidérurgie, poids lourds, moteurs, aviation, machines-outils, etc.) sont 135 000! Mais l'importance de la FIAT dans l'économie turinoise va bien au-delà des industries automobiles et mécaniques. Si l'on considère les productions induites par les activités de la FIAT, les activités de services qui se sont développées dans son giron (finances, design), on obtient, à la fin des années 1960, le tableau d'une économie et d'une ville dépendant quasi totalement d'un seul et unique groupe industriel et financier<sup>2</sup>.

La déprise de la FIAT à Turin commence dès les années 1970 et s'accélère brutalement quand, à l'automne 1980, les dirigeants de FIAT annoncent la mise en chômage de 23 000 salariés. "Cette décision bouleverse alors l'opinion publique, inquiète l'ensemble de l'économie italienne, remet en cause le système industriel turinois. Au total, en cinq ans, la FIAT se sépare de 35 000 travailleurs. Cette donnée témoigne et résulte de la restructuration d'un appareil productif nommé FIAT. D'autres facteurs entrent en jeu dans cette restructuration : nouvelles stratégies industrielles, reconcentration des unités de production, nouvelle organisation du travail. En fait, en octobre 1980, les dirigeants de la FIAT annonçaient aussi en filigrane la fin d'un modèle fordiste"<sup>3</sup>. La FIAT ne cherche pas à se retirer de Turin ou de l'industrie, elle entend mettre en place des formes d'organisation permettant une meilleure capacité d'adaptation du système de production et, par la même occasion, une moindre capacité de mobilisation de la classe ouvrière. En 1981, les secteurs métallurgique et mécanique représentent encore 75% des emplois à Turin. Ainsi, si le poids des industries métal-mécaniques dans l'emploi ne faiblit pas, on observe, en revanche, une tendance à la déconcentration industrielle : la taille des unités de production baisse, des usines sont ouvertes ailleurs en Italie. La FIAT reste fortement présente sur le territoire turinois mais ses rapports avec le territoire changent. La firme ne cherche plus tant à mettre en place un contrôle économique, social et politique lui permettant d'organiser de manière hiérarchique la "ville-usine", elle cherche à rendre plus compétitives les parties du système industriel urbain en leur accordant davantage d'autonomie et en les responsabilisant. Le recours croissant à la

---

développement ultérieur de l'industrie métallurgique est dû également à l'abondance de l'énergie hydroélectrique venue des Alpes.

<sup>2</sup> . Bagnasco, A., *Torino : un profilo sociologico*, Torino, Einaudi, 1986.

<sup>3</sup> . Jalabert, G., Grégoris, M., "Turin, de la ville-usine à la technopole", *Annales de géographie*, n°538, 1987, p. 682. La résonance de ces transformations est d'autant plus forte qu'en 1980, la FIAT réalise 5,67% du PNB, participe à 8,9% des exportations de produits manufacturiers et emploie 2% de la population active en Italie.

sous-traitance se fait selon une logique de recherche de la proximité entre le donneur d'ordre et le sous-traitant. Ainsi à la fin des années 1980, encore 90% des sous-traitants de la FIAT se situent en Italie et, pour l'essentiel, dans la région turinoise<sup>4</sup>. La FIAT cherche également à réduire ses coûts en réduisant le nombre de ses fournisseurs et ne les sélectionnant selon des critères de performance, de qualité et de capacité à innover. L'*indotto*<sup>5</sup> passe ainsi de 1200 entreprises en 1980 à 850 en 1984<sup>6</sup>.

#### 1.1.2 Une économie et une société "toute en organisation"<sup>7</sup>

Turin a fait longtemps figure d'idéal-type de "métropole industrielle de production basée sur la grande organisation fordiste"<sup>8</sup>. Giovanni Agnelli est un des premiers industriels européens à appliquer l'organisation du travail et la production en série qu'il découvre lors de visites chez Ford entre 1909 et 1911. En 1932, contre l'avis de Mussolini et de la Cofindustria, Agnelli préfigure le keynésianisme à l'italienne en réduisant le temps de travail de ses ouvriers tout en maintenant leur niveau de salaire. Il y voit le seul moyen d'assurer l'expansion de son industrie. Cette expansion a pour principes la croissance de la production comme garantie de l'augmentation des profits, la concentration et l'intégration verticale comme règles d'organisation de la production. La production automobile est ainsi concentrée dans un nombre réduit d'établissements de très grandes dimensions : le Lingotto puis Mirafiori<sup>9</sup>. Au sein de ces établissements, règnent une stricte division des tâches et une régulation des rapports entre éléments de l'entreprise par le commandement et la hiérarchie. L'organisation hiérarchique a, bien entendu, un pendant disciplinaire très marqué qui tend les rapports de production et fait de Turin pendant la majeure partie du siècle la capitale italienne de la lutte des classes et d'une possible révolution<sup>10</sup>. L'organisation fordiste s'applique également aux

---

<sup>4</sup> . Jalabert, G., Grégoris, M., *art. cit.*, p. 690. Cf. également Conti, S., "Il sistema delle imprese e i vantaggi competitivi", *Atti e Rassegna Tecnica della Società ingegneri e architetti di Torino*, a. 52, n°1, février 1998.

<sup>5</sup> . Terme italien que l'on peut traduire par "induit" et qui correspond au tissu de sous-traitance et de fourniture de produits intermédiaires ou de services qui se développe autour de l'activité principale ou de plusieurs donneurs d'ordre principaux.

<sup>6</sup> . La FIAT met notamment en place un système de sous-traitance en grappe qui lui permet de reporter ses coûts de production sur des entreprises intermédiaires chargées d'opérer l'interface avec le réseau dense des petits sous-traitants.

<sup>7</sup> . Nous empruntons cette expression à Arnaldo Bagnasco, *in Torino : un profilo sociologico, op. cit.*

<sup>8</sup> . Bagnasco, A., "Torino : la fabbrica e la città", *Spazio e società*, n°42, juil-sept. 1988, p. 84.

<sup>9</sup> . Mirafiori, dont la construction a commencé dans l'entre-deux-guerres, est agrandie dans la deuxième moitié des années 1950 pour atteindre le chiffre incroyable de 60 000 employés réunis au sein d'un unique site !

<sup>10</sup> . Les établissements FIAT de Turin furent les foyers où se formèrent plus d'une génération de dirigeants du PCI. Turin fut aussi un des lieux majeurs de constitution et de radicalisation des groupes révolutionnaires extra-parlementaires qui, pour certains d'entre eux, nourrirent les rangs des Brigades Rouges. Face à cette effervescence ouvrière, Turin et la FIAT furent aussi les lieux d'épanouissement de l'anticommunisme le plus sévère. Diego Novelli, maire communiste de Turin de 1975 à 1985 évoque ainsi la dureté des rapports politiques et sociaux au sein des établissements FIAT : "Disons la vérité, aujourd'hui les jeunes auraient carrément du mal à

rappports entre entreprises et notamment aux rapports entre la FIAT et son réseau de sous-traitance. Celui-ci est organisé par la grande firme et composé d'entreprises dépendantes des commandes de la FIAT, cantonnées dans certaines productions et limitées dans leur capacité d'innovation<sup>11</sup>. "Dans les années 1960, l'économie de l'agglomération turinoise dépend quasi exclusivement <sup>des</sup> activités du groupe FIAT"<sup>12</sup>.

Cette situation exceptionnelle de monopole/monopsonne acquise par la FIAT laisse peu d'espace à des formes de contrôle ou d'organisation alternatives et fait des fonctionnements politiques et sociaux de Turin, des projections des formes d'organisation et de relations stabilisées à l'intérieur de la firme. Celle-ci exerce un pouvoir quasi-direct sur la ville, "selon des rapports relativement simples qui projettent sur la ville des mécanismes de régulation et de stabilisation fortement organisés, analogues aux mécanismes hiérarchiques et répressifs de l'organisation interne"<sup>13</sup>. Ce contrôle de son environnement par la firme s'exerce à travers tout un réseau d'institutions sociales –logements, mutuelles, clubs sportifs, colonies de vacances, maisons de retraite, écoles-, à travers le contrôle du principal quotidien local, *La Stampa*, mais aussi directement à travers un bureau interne à l'entreprise chargé d'orienter les activités de l'administration publique, communale notamment.

Cet empire de l'organisation fordiste a eu deux types de conséquences pour la vie politique et sociale de Turin. D'une part, on l'a dit, le mouvement ouvrier y fut très puissant et les rapports de confrontation avec le patronat y furent des plus violents. D'autre part, organisant son système de sous-traitance sur tout le territoire de l'agglomération, la FIAT a eu

---

le croire mais l'anticommunisme le plus dur et le plus agressif s'est développé ici, à partir de la grande fabrique. Il y avait carrément un département, celui des Ateliers des subsidiaires [*Officine sussidarie ricambi*] (que les ouvriers avaient rebaptisé "Ateliers Etoile Rouge") qui, à l'extérieur, étaient appelés simplement "Département C", ce qui signifiait département de confinement [*reparto confino*], et c'était le lieu où l'on installait les travailleurs communistes de la FIOM afin qu'ils ne fassent pas de prosélytisme dans l'usine", in "La memoria storica di mezzo secolo nella grande fabbrica. La sinistra divisa tra odio e amore", *La Stampa*, 14 mars 2000. Sur le thème des rapports sociaux au sein de la FIAT, cf. Revelli, M., *Lavorare in FIAT*, Milano, Garzanti, 1989 et Lerner, G., *Viaggio all'interno della FIAT. La vita, le case, le fabbriche di una classe che non c'è più*, Milano, Feltrinelli, 1988.

<sup>11</sup> . "Avant la réorganisation de la FIAT, celle-ci avait des rapports hiérarchiques avec ses sous-traitants. La FIAT était au sommet d'une pyramide de sous-traitance qu'elle organisait. Souvent les ouvriers de la FIAT étaient encouragés à essayer pour externaliser des fonctions. Mais souvent ils étaient obligés de produire uniquement pour la FIAT. Les prix n'étaient pas contractuels mais établis par la FIAT. Il s'agissait d'une réelle situation de dépendance, verticale, pyramidale. Et cela a enraciné dans le milieu de Turin une culture de dépendance qui a été acceptée par les entreprises parce que cela leur a permis de gagner beaucoup d'argent. En même temps cette organisation ne permettait pas d'établir des relations avec les organismes publics. C'était la FIAT qui imposait aux organismes publics de faire des interventions sur les infrastructures, etc.", entretien avec Sergio Conti, économiste spécialiste de l'industrie turinoise, le 1<sup>er</sup> décembre 1999.

<sup>12</sup> . Corsico, F., "Torino, città della FIAT", *Archivio di studi urbani e regionali*, n°29, 1987, p. 20.

<sup>13</sup> . *Ibid.*, p. 21.

pendant longtemps la haute main sur l'organisation physique<sup>14</sup> et la définition des stratégies de développement économique de la ville. Au total, ce développement fordiste a doté Turin d'une très lourde hérédité politique, économique et sociale : un espace politique monopolisé par le conflit de classes dont la ville était le simple théâtre ; des stratégies de développement économique du territoire conçues et mises en œuvre de manière discrétionnaire par la grande entreprise ; une institution municipale marginalisée dans les deux processus susmentionnés<sup>15</sup>.

En 1986, dans son ouvrage *Torino : un profilo sociologico*<sup>16</sup>, Arnaldo Bagnasco propose l'interprétation de Turin comme ville "toute en organisation", comme société trop simple. Selon lui, l'organisation fordiste et les principes hiérarchiques et conflictuels qui la caractérisent ont colonisé tous les fonctionnements sociaux de la ville. Le cantonnement des acteurs et des groupes dans un nombre limité de fonctions, dans le cadre d'une stricte division du travail, a développé des rapports sociaux marqués par la soumission et/ou le conflit frontal, des profils de comportement caractérisés par l'absence d'autonomie et la faible capacité d'adaptation. Turin au milieu des années 1980 se présente ainsi comme une société peu différenciée, trop simple, où les rapports sociaux se limitent à des rapports bilatéraux et hiérarchiques<sup>17</sup>. Par bien des aspects, Turin peut être comparée à une bureaucratie limitant les risques d'*exit* de ses composantes par une organisation hiérarchique des rôles et des relations,

---

<sup>14</sup> . Dans une brochure présentant les projets de reconversion du Lingotto, usine historique de la FIAT désaffectée en 1982, Gianni Agnelli évoque de manière assez explicite la mainmise de la FIAT sur le design urbanistique de la ville : "Mon grand-père, le sénateur Agnelli, savait quoi faire et savait comment décider. La ville se développait sur la base d'idées simples. Nous vivons aujourd'hui des temps plus complexes, plus incertains, plus contraints", in *20 progetti per il Lingotto*, 1984. Beaucoup à Turin voient dans les politiques d'aménagement du territoire turinois dans l'après-guerre la main de la FIAT. Le périphérique a ainsi été construit en fonction des besoins de l'entreprise, il ne dessert que la partie Sud de l'agglomération où sont présents les établissements FIAT qu'il met directement en relation avec Savone, port d'embarquement des productions FIAT.

<sup>15</sup> . "Fiat a beaucoup profité à Turin mais lui a aussi beaucoup nuï. Par exemple, il était très difficile d'installer une entreprise à Turin parce que la FIAT monopolisait les meilleurs ingénieurs, techniciens et ouvriers. Fiat décidait des infrastructures. Elle devait expédier ses autos par bateau à Savone, elle a fait une autoroute Turin-Savone. Quand la FIAT avait besoin de quelque chose, la FIAT se le construisait. Nous nous sommes habitués à dormir et à ne pas demander des infrastructures à Rome. Il s'est construit cette habitude de penser qu'à Turin, les choses sont faites par FIAT. Cela a été le cas dans la reconversion du Lingotto. C'est la FIAT et non pas la ville qu'il l'a fait. Fiat avait le réflexe de tout imposer à la commune. 'Ouvrez-moi une avenue pour que je fasse une usine à Mirafiori'. Globalement, la FIAT a fait de Turin une ville de technologie et de recherche. Aujourd'hui, son poids est bien moindre. Quand je suis devenu président de l'Unione Industriale, [en 1984, ndr] la FIAT avait dans la province de Turin 92 000 salariés, quand je suis parti, 5 ans plus tard [en 1989, ndr], elle en avait 45 000, la moitié, qui produisait la même chose, mais moins de salariés, moins de poids physique, moins d'encombrement sur les infrastructures. Je ne mettrais pas la FIAT dans les fais négatifs mais j'y mettrais ceux qui s'abaissaient à devenir les esclaves de la FIAT", entretien avec Giuseppe Pichetto, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Turin, le 16 décembre 1999.

<sup>16</sup> . Bagnasco, A., *Torino : un profilo sociologico*, op. cit.

<sup>17</sup> . Bagnasco oppose le fonctionnement social de Turin au fonctionnement idéal-typique de la métropole moderne caractérisé par un grand nombre d'interactions sociales entre des acteurs autonomes capables de développer des stratégies, cf. Bagnasco, A., "Torino : la fabbrica e la città", art. cit., p. 86.

tirant sa cohésion de l'isolement par rapport à l'environnement extérieur mais incapable de ce fait de développer une capacité d'adaptation aux stimuli externes.

Les années 1980 et 1990 vont vérifier *a contrario* les propositions d'A. Bagnasco. Des innovations organisationnelles sont introduites dans le fonctionnement économique de la ville. Les relations au sein du groupe FIAT et entre les firmes évoluent et ouvrent une fenêtre d'opportunité pour un changement social et politique.

### 1.1.3 Du bilatéralisme au pluralisme

La donne des relations économiques, sociales et politiques à Turin change à partir des années 1970 sous le poids de pressions exogènes qui contraignent la FIAT à revoir ses modes d'organisation internes et à abandonner son hégémonie sur son environnement local. L'organisation fordiste s'avère être un frein à l'innovation et à l'adaptation des procès productifs alors que le nouveau contexte économique tend à privilégier des productions moins standardisées et des séries à la durée de vie plus courte. Dans les années 1980, la FIAT tente d'intégrer plus de souplesse dans ses modes de fonctionnement, d'injecter un peu de marché et de coopération dans un système intégralement régi par l'organisation et la hiérarchie. La firme se transforme ainsi en une holding divisée en onze compartiments autonomes sur le plan décisionnel et opérationnel, responsables de leurs propres modes d'organisation et de leurs résultats. Au sein de ces onze compartiments, les unités productives bénéficient elles aussi d'une autonomie de gestion. La nouvelle organisation productive "rompt avec les dispositions centralisées et hiérarchiques *top-down* pour promouvoir un processus de décision et de gestion plus interactif et compétitif à l'intérieur même du groupe"<sup>18</sup>.

La FIAT introduit également plus de souplesse dans ses rapports avec ses sous-traitants. Le système des rapports bilatéraux et inégaux est remplacé progressivement par une organisation en réseau, au sein duquel des "relations situées entre l'organisation et le marché"<sup>19</sup> sont privilégiées. La FIAT incite ses sous-traitants à diversifier leur clientèle, à développer des spécialisations et une capacité d'innovation. Dans le secteur des équipementiers automobiles, l'entreprise procède au cours des années 1980-90 à une sélection de ses fournisseurs selon des critères de capacité à innover, de fiabilité et de compétitivité des

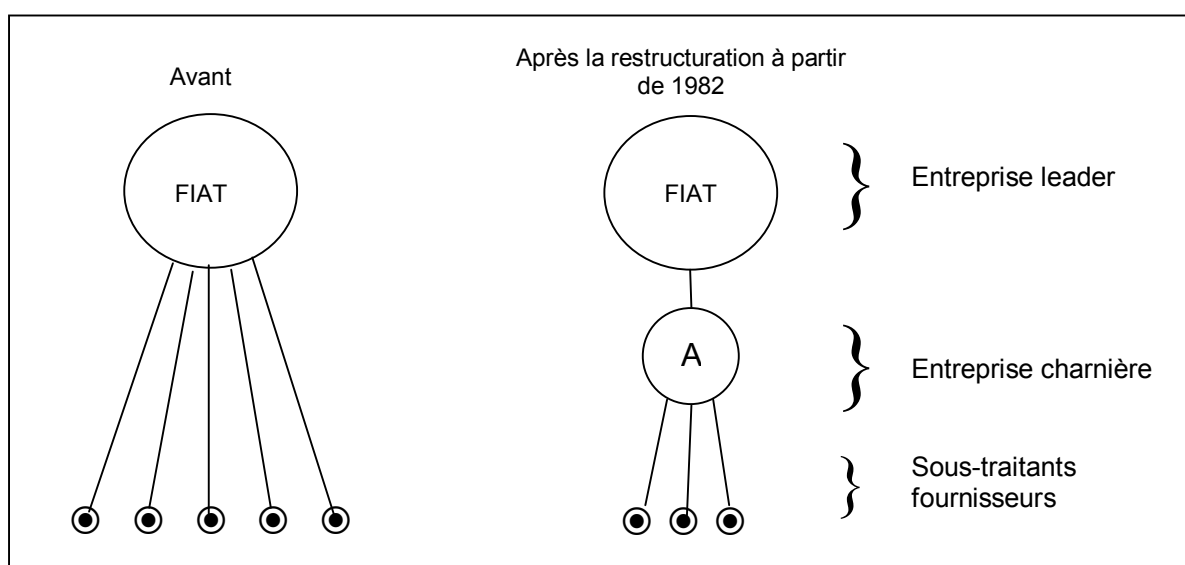
---

<sup>18</sup> . Corsico, F., "Torino, città della FIAT", *art.cit.*, p. 22. La FIAT a également recours à la décentralisation industrielle à l'échelle nationale avec l'ouverture dans certaines régions du sud et du centre de l'Italie d'unités de production de dimensions réduites et largement automatisées.

<sup>19</sup> . Bagnasco, A., "Torino : la fabbrica e la città", *art. cit.*, p. 86. Le point le plus intéressant à souligner, selon Bagnasco, est que "les nouvelles technologies et les besoins d'une organisation qui doit être capable de s'adapter à un contexte plus complexe et en constante mutation, nécessitent des rapports de coopération entre des sujets

prix<sup>20</sup>. Les sous-traitants primaires sont, en outre, responsabilisés sur l'organisation du réseau de sous-traitance de deuxième niveau. Un système à deux niveaux se met ainsi en place qui multiplie et diversifie les interactions productives. Les fournisseurs de premier niveau sont chargés de coordonner les sous-fournisseurs, ces derniers se regroupent, instaurent des rapports de coopération et améliorent leur niveau technologique. Les entreprises qui survivent à cette réorganisation acquièrent parfois des positions d'excellence sur les marchés internationaux. C'est le cas des entreprises du design automobile, Italdesign, Bertone, Giugiaro, Pininfarina, I.De.A et du secteur des machines-outils.

**Figure T1** : La réorganisation du système de sous-traitance de la FIAT à Turin<sup>21</sup>



Ces transformations du système productif induisent une modification de la structure du pouvoir au sein de la société turinoise. A la phase de l'unilatéralisme imposé par la FIAT, semble avoir succédé une phase de pluralisme, de structuration éclatée des intérêts dans laquelle aucun acteur central ne semble en mesure de prendre en charge la mobilisation et l'organisation des acteurs<sup>22</sup>. C'est ce qu'indique un responsable de la direction de la FIAT :

---

autonomes et forts, et des règles du jeu qui laissent des marges d'adaptation mais qui soient en même temps bien définies", in Bagnasco, A., *ibid.*, p.86.

<sup>20</sup> . "Les rapports FIAT/fournisseurs deviennent de plus en plus coopératifs. [...] La *co-progettazione* avec FIAT est fondatrice de la capacité à l'innovation des premiers fournisseurs. [...] La voie naturelle pour augmenter la responsabilisation et de la capacité d'innovation des fournisseurs locaux est leur implication dès les premières phases du cycle productif", in Conti, S., "Il sistema delle imprese e i vantaggi competitivi", *art.cit.*, p. 26.

<sup>21</sup> . D'après Jalabert, G., Grégoris, M., *art. cit.*, p. 692.

<sup>22</sup> . C'est ce qu'indique un sociologue spécialiste de l'économie turinoise : "Dans les dix dernières années, on a eu affaire à un processus d'évolution de l'industrie automobile : les équipementiers sont de plus en plus internationalisés du point de vue de l'export comme du point de vue de la propriété. Ils sont de plus en plus capables d'organiser leurs propres innovations. Et ils sont de moins en moins FIAT-dépendants. Il y a désormais des cas très significatifs d'équipementiers de haute technologie localisés dans l'aire métropolitaine turinoise



*"Depuis trente ans, on a pu se rendre compte que Turin est une ville dans laquelle il n'y a pas un leadership politique fort. Il y a eu un leadership fort de l'industrie et particulièrement de la FIAT jusqu'aux années 1960. Autour de l'industrie, autour de la FIAT, s'était créé un front de l'industrie. Et autour du front de l'industrie, s'étaient agrégés le crédit, le commerce et d'autres fonctions. Après 1968, il n'y a plus eu ce leadership ni de la FIAT ni de l'industrie. A partir de ce moment il y a eu un problème, une recherche de leadership. La politique a essayé de l'exercer dans la seconde moitié des années 1970 : après les élections de 1975, les communistes ont obtenu la majorité. Avec la junte Novelli, il y a eu une tentative de prendre le leadership. Cela a débouché sur une crise au début des années 1980 et, depuis ce moment, la ville est devenue excessivement pluraliste. Et il était bien qu'elle devienne pluraliste car jusque-là on avait toujours rêvé d'une ville avec une plus grande richesse de dynamiques. Mais une ville très pluraliste requiert des moments, des espaces pour exprimer une commune volonté. Et cela, Turin n'est jamais parvenue à l'avoir. Elle a toujours souffert de cette faiblesse délibérative et décisionnelle. Ces dernières années, beaucoup de choses ont été faites mais peu ont fait système. Les entités ont mené individuellement des initiatives de développement, parfois avec succès : le Politecnico s'est renforcé pendant ces années, la FIAT dans les années 1980 a eu des moments de très grand développement, sur le plan international notamment, San Paolo est devenu la première banque italienne. Mais, alors que les entités individuelles ont eu des succès, tout ceci n'a pas eu une grande retombée sur le fonctionnement du système métropolitain. Et donc, depuis de nombreuses années, on cherchait le cadre, une occasion pour que ces différents sujets s'accordent sur des projets, sur des idées"<sup>23</sup>.*

Dans les années 1980, une opération de la FIAT est symbolique de la reformulation des rapports entre la grande fabrique et la ville : la reconversion du *Lingotto*, usine symbole du groupe, inaugurée en 1923 et définitivement fermée en 1982<sup>24</sup>. Dès 1984, l'entreprise gère de manière discrétionnaire le processus de reconversion d'un établissement qui lui appartient mais qui est aussi "le monument" de la mémoire ouvrière turinoise. Elle lance un concours architectural auquel la municipalité de gauche dirigée par le maire communiste, Diego Novelli, réplique en organisant son propre concours et en proclamant sa volonté de resituer la reconversion du *Lingotto* dans le cadre plus vaste d'une réorganisation de la partie Sud-Ouest de la ville. Mais bientôt le concours municipal est abandonné et la FIAT obtient de fait les

---

*mais qui n'ont pas la FIAT comme client. Ils travaillent principalement et parfois exclusivement pour des clients extérieurs à Turin. Nous sommes dans une phase de transition. [...] Beaucoup d'intérêts n'ont pas encore trouvé de structure de représentation. L'Unione Industriale, jusque dans les années 1960, était une succursale de la FIAT. Maintenant ce n'est plus le cas. Mais ils ne sont pas encore capable de représenter pleinement ces nouveaux intérêts",* entretien avec Angelo Pichiéri, professeur de sociologie des organisations à l'Université de Turin, président de l'Institut de recherche de la CGIL Piémont, impliqué dans l'élaboration du Pacte Régional pour le Développement et l'Emploi, document de prospective et de programmation de la Région Piémont, et dans la phase diagnostic de Torino Internazionale, le 16 novembre 1999.

<sup>23</sup> . Entretien avec Cesare Anibaldi, directeur central des activités sociales et culturelles du groupes FIAT, le 19 novembre 1999.

<sup>24</sup> . L'usine est notamment célèbre pour la piste d'essai aménagée sur son toit. Cf. Bobbio, L., "Archeologia industriale e terziario avanzato a Torino : il riutilizzo del Lingotto", in Dente, B. et al., *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano, Bologna, Il Mulino*, 1990, p. 101 et s.

coudées franches pour mener à bien son projet de reconversion. Si l'attitude cavalière de la firme vis-à-vis du pouvoir municipal n'est pas nouvelle, en revanche, le type d'intervention que représente le *Lingotto* est significatif de l'évolution des rapports de FIAT au territoire turinois. L'opération vise explicitement à réhausser conjointement l'image de FIAT et de Turin. L'opération révèle des rapports entre la FIAT et la ville qui ne sont plus basés sur une logique de contrôle économique, social et politique extensif mais sur une logique de valorisation intensive de certaines portions du territoire, une logique plus spéculative<sup>25</sup>. La FIAT n'abandonne pas une posture instrumentale vis-à-vis de la ville, mais celle-ci se traduit moins par une volonté de contrôle exhaustif et d'exploitation du territoire que par une volonté de susciter, d'accompagner et de tirer les bénéfices des processus de valorisation d'une ville traversée par une pluralité de dynamiques économiques, sociales et culturelles.

A la fin des années 1980, une nouvelle image de Turin commence à s'imposer, celle d'une ville finalement parvenue à se débarrasser d'un système de rapports bilatéraux établi dans la période fordiste autour de la FIAT. La déprise de l'organisation fordiste laisse apparaître un tissu plus hétérogène de relations entre acteurs économiques. Ce réseau dense de relations fait du système économique turinois un système fortement territorialisé<sup>26</sup>. Mais la rémanence du modèle institutionnel qui accompagnait le système de régulation du "tout organisation" ne permet pas une projection immédiate de ce pluralisme dans les modes de représentation des intérêts. Une phase d'absence de capacité organisationnelle, à constituer une capacité d'action collective fait suite à la phase du leadership FIAT. Le pouvoir politique local tarde à sortir de sa situation subalterne pour se mettre à la tête de mobilisations collectives territoriales.

## **1.2 La marginalisation des institutions politiques dans le gouvernement de la ville. L'exemple emblématique de l'urbanisme**

Les politiques d'urbanisme sont représentatives de la manière dont s'organisent les rapports politiques à Turin et sont restées pendant longtemps symptomatiques de la subordination du pouvoir municipal à la grande entreprise. Le plan stratégique *Torino Internazionale* prend largement sens par rapport à cette expérience. Ses promoteurs entendent rompre avec un demi-siècle d'impuissance publique en matière de politiques urbaines. A

---

<sup>25</sup> . L'opération du *Lingotto* est contemporaine du rachat par FIAT du Palazzo Grassi à Venise pour en faire un lieu d'exposition d'œuvre d'art d'importance internationale.

<sup>26</sup> . Sergio Conti, économiste spécialiste de l'économie turinoise, indique à propos des entreprises de l'*indotto* de l'équipement automobile qu'il s'agit "d'entreprises dont la compétitivité est liée aux relations verticales qu'elles

Turin, comme ailleurs en Italie, la loi sur l'urbanisme de 1942 a produit des effets de dilatation des temps d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'urbanisme. Mais les contraintes liées à la nature du document et à ses modes d'élaboration et d'approbation se mêlent ici au problème de la faiblesse congénitale de la régulation politique locale. Le premier *Piano Regolatore Generale*, dont l'élaboration commence en 1946, n'est adopté en conseil municipal qu'en 1956 et approuvé par le Ministère des Travaux Publics en 1959<sup>27</sup>. Ce plan restera en vigueur jusqu'en 1995 et l'approbation d'un nouveau PRG, malgré les tentatives successives de révision.

#### 1.1.4 Du "*vincolismo*"<sup>28</sup>... (les juntas rouges)

Entre 1975 et 1985, Turin se donne un maire communiste, Diego Novelli. L'action publique municipale connaît une phase d'expansion mais tend à n'investir que des domaines délaissés par "l'empire FIAT". Dans un contexte social très dur marqué par la crise économique et le terrorisme, Turin devient un laboratoire du "*welfare local*" dont les expériences en matière de politiques de la jeunesse, d'éducation et de culture constituent encore aujourd'hui un exemple en Italie. L'urbanisme et le développement économique, en revanche, continuent à échapper au pouvoir politique et au débat public. Malgré un discours très offensif, la majorité de gauche ne parvient pas à peser véritablement sur les choix de la FIAT et est contrainte de se situer en dehors du champ d'action de la firme.

A partir de 1976, la junta Novelli se lance dans la révision du *Piano Regolatore Generale*. Mais le processus ne dépasse pas le stade du projet préliminaire, terminé en 1979 mais qui demeurera lettre morte<sup>29</sup>. En presque dix ans, les juntas rouges ne parviendront pas à adopter un nouveau plan<sup>30</sup>. Pour Luigi Mazza, urbaniste consultant des juntas rouges à l'époque, ces dernières ont pêché à la fois par manque et par excès de pragmatisme, autrement dit, par leur incapacité à intégrer interactions, échanges d'une part, et direction politique, d'autre part. Dès son installation, la majorité communiste brandit le plan comme outil "miracle" permettant de mater les intérêts économiques et de maîtriser les transformations

---

ont établies avec le territoire. Elles sont compétitives parce qu'elles sont localisées", entretien le 1<sup>er</sup> décembre 1999.

<sup>27</sup> . Ce PRG, comme beaucoup d'autres à l'époque, donne la priorité aux infrastructures lourdes, notamment routières, seules de timides tentatives sont faites pour réserver des espaces aux services sociaux, cf. Corsico, F., Peano, A., *Torino : metropoli in transizione*, Torino, CELID, 1991.

<sup>28</sup> . Terme désignant une action politique procédant par l'établissement d'entraves à l'action des tiers (du terme "*vincolo*" signifiant obstacle).

<sup>29</sup> . Falco, L., "L'attuazione difficile del piano regolatore di Torino", in Mazza, L., Olmo, C., *Architettura e urbanistica a Torino 1945-1990*, Torino, Umberto Allemandi & C., 1991.

<sup>30</sup> . Gambino, R., "Progetti di città e politiche urbanistiche", *Sisifo*, n°25, maggio 1993.

urbaines. C'est sans compter avec les contraintes afférentes à la construction d'un consensus politique (entre le PCI et le PSI notamment) et la résistance des opérateurs économiques et immobiliers. En effet, rapidement, face au blocage du processus de planification, la gauche, sans le dire, adopte une pratique plus incrémentale de l'urbanisme. Mais cet incrémentalisme porte autant sur les valeurs que sur les instruments et politiques de mise en œuvre. Dans une conjoncture politique locale et nationale marquée par une offensive des forces de la droite, la gauche turinoise cherchant la légitimation de ses adversaires opère, selon les termes de Mazza, une "extension du marché décisionnel, de l'échange politique aux valeurs"<sup>31</sup>. Sur le plan formel et rhétorique, le plan est toujours brandi comme l'instrument garant de l'affirmation des valeurs redistributives de la gauche, mais, sur le plan substantiel, le consensus est recherché à travers des négociations occultes sur les décisions effectives en matière de politique urbaine. De manière totalement implicite, l'urbanisme devient un instrument d'échange politique, en contradiction totale avec la tradition culturelle et politique de la gauche et des urbanistes italiens. Pour Luigi Mazza, la fétichisation du plan, la volonté d'en faire le document régulant dans leurs moindres détails toutes les transformations urbaines plutôt que d'en faire un document directeur laissant aux opérateurs une marge de manœuvre sur les modes de mise en œuvre concrètes des principes qu'il pose, a conduit la gauche à brader ses valeurs. Le refus rhétorique d'un incrémentalisme dans les modalités de mise en œuvre renvoie les négociations dans le domaine de l'occulte. Investis d'une mission sacrée, celle d'élaborer un plan rationnel en valeurs, les urbanistes travailleront suffisamment rapidement pour proposer un projet préliminaire de PRG en 1979 et sauver symboliquement l'honneur de la gauche. Mais ce plan restera lettre morte. Le lancement discrétionnaire du projet de reconversion du Lingotto par la FIAT à la fin du deuxième mandat de Novelli est l'illustration de cette schizophrénie des pratiques des juntes rouges en matière d'urbanisme.

Les années 1980 sont des années de désillusion pour la gauche turinoise. La volonté de maîtriser les transformations urbaines à travers son instrument fétiche, le plan, a été contrariée par les vicissitudes de l'exercice du pouvoir et de l'obtention du consensus<sup>32</sup>. Cet épisode va jeter certaines fractions de la gauche locale –les socialistes essentiellement- dans les bras d'un opportunisme se dispensant de tout effort de construction d'une vision urbanistique d'ensemble. Le début des années 1980 est aussi marqué par la défaite du mouvement ouvrier

---

<sup>31</sup> . Mazza, L., "Politica amministrativa e pianificazione", *Spazio e società*, n°42, juil-sept. 1988, p. 79.

<sup>32</sup> . 1980 est aussi marqué par de nouvelles élections municipales qui entament la position du PCI dans la coalition de centre-gauche. Le deuxième mandat de Novelli est ainsi marqué par une forte conflictualité interne à la majorité, notamment entre communistes et socialistes.

turinois. En 1980, la "marche des 40 000", associant des ouvriers non-grévistes de la FIAT et leurs familles met fin à une grève de 35 jours soutenue par le maire. Un plan de licenciements drastique est mis en œuvre par la FIAT. Cet épisode, très ancré dans l'imaginaire collectif de la ville, marque un tournant dans les stratégies de la gauche et du pouvoir politique municipal face au pouvoir économique.

#### 1.1.5 ... au pragmatisme (les juntes pentapartites)

Après 1985 et après deux années de municipalité "monocolore" PCI, des majorités pentapartites<sup>33</sup> centrées autour du Parti Socialiste Italien vont se succéder à la mairie. La stratégie d'action publique municipale connaît alors un net tournant "opportuniste". L'échec de la révision du PRG par les juntes rouges est vite assimilé par les nouvelles majorités à la caducité du plan comme outil urbanistique. Dans une ville mitée par les friches industrielles<sup>34</sup> et dans un contexte idéologique favorable aux régulations marchandes, le projet est vu comme la panacée permettant de "solliciter les transformations désirées, d'indiquer les perspectives de changement et de contractualisation, d'exprimer des options fortes pour l'utilisation des lieux stratégiques de la ville"<sup>35</sup>. Les promesses non tenues de la planification publique expliquent en grande partie la ferveur nouvelle dont bénéficie "l'urbanisme par projets"<sup>36</sup>.

Les juntes penta-partis assument clairement le virage opportuniste des politiques urbaines : pour ses membres, la sortie de crise ne peut advenir qu'à travers une libération des mécanismes de marché<sup>37</sup>. Les intérêts économiques et immobiliers s'engouffrent dans cette

---

<sup>33</sup> . Dans les années 1980, au niveau national comme au niveau local, ce type d'attelage politique réunit autour du PSI qui constitue le parti pivot la DC, le Parti Social-Démocrate Italien (PSDI, scission du précédent), le Parti Républicain Italien et le Parti Libéral.

<sup>34</sup> . La crise de désindustrialisation que connaît Turin génère un nombre impressionnant de friches industrielles : près de 2 millions de m<sup>2</sup> sur la seule commune de Turin, dont plus de la moitié appartiennent au groupe FIAT, cf. Corsico, F., Peano, A., *Torino : metropoli in transizione, op. cit.*

<sup>35</sup> . Gambino R., "Progetti di città e politiche urbanistiche", *Sisifo*, n°25, maggio 1993, p. 4. Du même auteur, cf. "Vuoti urbani e nuove tecnologie", in *Spazio e Società*, "Torino", n°42, juil.-sept. 1988.

<sup>36</sup> . Dente, B. et al., *Metropoli per progetti, op. cit.*

<sup>37</sup> . On est alors également en pleine période du craxisme en Italie où le pragmatisme est érigé en vertu politique. Bettino Craxi conquiert le secrétariat général du parti socialiste en 1976 sur lequel il établit bientôt un contrôle sans partage. Il cherche alors à faire sortir le parti de l'impasse identitaire dans laquelle l'a laissé l'échec des tentatives d'alliance successives avec le PCI (dans le cadre de la stratégie du "Front populaire" de 1948 à 1963) et avec la DC (stratégie du centre-gauche de 1963 à 1983). A l'image d'un F. Mitterrand, Craxi entend s'imposer à gauche face au PCI en faisant accéder le PSI au pouvoir en démontrant la capacité de ses leaders à mettre un terme à l'ingouvernabilité qui caractérise le système politique italien. Pour mettre œuvre cette stratégie de la "centralité socialiste", Craxi, après avoir accédé à la présidence du conseil en 1983, fait opérer un virage idéologique radical au parti en faveur d'un "réformisme pragmatique". "Le PSI renonce aux objectifs stratégiques de transformation de la société et se propose de corriger le système tel qu'il est par des réformes ponctuelles et limitées" (in Morel, L., "Du marxisme au craxisme. Le socialisme italien à la recherche d'une identité", *art. cit.*, p. 271). Le PSI se fait alors le chantre de la présidentialisation du régime politique, des privatisations, de la réforme de l'Etat-assistanat, de la lutte contre l'inflation et les déficits publics et élimine toute référence à la programmation économique. A l'épreuve du pouvoir, le réformisme pragmatique "a en fait rapidement dégénéré

brèche idéologique et font pression pour l'adoption rapide d'un PRG accordant une large place aux initiatives privées de valorisation foncière et immobilière. En 1991, un projet préliminaire est adopté par les juntas pentapartites. Le document abandonne clairement la priorité de compensation des déséquilibres territoriaux au profit des périphéries qui inspirait le projet préliminaire des juntas rouge et privilégie une stratégie de "retour au centre". Sur un axe traversant la ville du Nord-est au Sud-ouest et au sein duquel sont concentrés un grand nombre de friches industrielles, "l'épine centrale", le projet préliminaire identifie 22 "zones de projet" sur lesquelles des interventions privées de valorisation seront possibles avant même l'approbation définitive du PRG<sup>38</sup>. Sur cet axe, réservé aux activités tertiaires et à la résidence, les normes de construction consentent de très fortes densités. Ces projets et programmes spéciaux réalisés en dehors d'un cadre juridique clair sont souvent d'efficaces vecteurs de corruption<sup>39</sup>. En revanche, le projet préliminaire est quasiment muet sur les politiques en direction des périphéries et ne prévoit aucune zone d'extension pour les activités industrielles.

Pour certains observateurs, l'appel à la saisie des opportunités immobilières et le pragmatisme du plan cache mal l'absence de visions d'ensemble, de principe d'action directeurs, bref de méta-projet<sup>40</sup>. On a affaire à un *urbanisme par projets* plutôt qu'à un *urbanisme de projet*. R. Gambino fait, lui, le constat de l'absence total d'un "dessin stratégique, courageux et visionnaire, susceptible d'un continuel ajournement, capable d'orienter les choix concrets, les projets spécifiques et les occasions d'intervention. Un dessin basé sur quelques grands choix irrévocables de rééquilibrage écologique et de conservation du

---

[...] en pragmatisme tout court, plus du tout réformiste et vaguement néo-libéral, voire néo-conservateur" (*ibid.*, p. 280). Privé des ressources que la DC et le PCI peuvent tirer de leur enracinement dans la société italienne, le PSI devient rapidement dépendant des ressources que lui procure sa présence au gouvernement. Il renonce donc aux privatisations, au redimensionnement de l'Etat-assistanat et à la réforme des modes de scrutin et devient le parti qui incarne le *malgoverno* qu'il voulait combattre. Ses leaders, à la suite de Craxi, affichent, peu à peu, un style affairiste et cynique et font les premiers les frais des enquêtes *Mani Pulite*.

<sup>38</sup>. Garelli M., "Pianificazione e progetti a Torino", in Indovina F. (a cura di), *La città occasionale*, Milano, F. Angeli, 1993.

<sup>39</sup>. On le sait depuis les scandales qui ont accompagné les programmes spéciaux consentis pour les travaux relatifs à l'organisation de la Coupe du Monde de football en 1990, cf. Morisi, M., "Gli stadi di Italia'90 come esperienza di governo locale", *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2, 1991, pp. 3-57. Cf. aussi Della Seta, P., Salzano, E., *L'Italia a sacco : come, negli incredibili anni '80, nacque e si diffuse Tangentopoli*, Roma, Editori riuniti, 1993.

<sup>40</sup>. Pour Corsico –futur assesseur à l'urbanisme de Castellani- et Peano, les juntas penta-partis "abandonnent progressivement la tentative d'explicitier et de poursuivre, dans un cadre général de planification, l'ensemble des politiques du territoire", in Corsico, F., Peano, A., *Torino : metropoli in transizione*, op. cit, p. 59. Non seulement l'élaboration du PRG communal n'est pas menée à son terme, mais celle du plan *comprensoriale*, sorte de schéma directeur intercommunal, est abandonnée et la structure *comprensoriale* est peu à peu démantelée.

patrimoine de la ville mais également en mesure de poser des hypothèses de réutilisation des grandes aires libérées ou en voie de libération"<sup>41</sup>.

#### 1.1.6 Une société trop simple, une politique subalterne

Ces deux phases des politiques d'urbanisme reflètent la position délicate de l'institution municipale à Turin, tiraillée entre stratégies d'affrontement et attitudes d'accommodement vis-à-vis des intérêts privés. Dans la période de l'après-guerre, le débat citoyen s'est structuré autour de cette question des stratégies à adopter à l'égard du pouvoir économique. Le statut de *one company town* a, en effet, structuré l'agenda de la ville autour de la question de la production et des rapports de force qu'elle générerait. Mais la régulation des conflits liés à la production n'a eu que rarement pour cadre l'institution municipale. Ainsi la politique n'a-t-elle jamais pu exister à Turin en dehors du conflit capital-travail, dont la régulation s'opérait soit dans une négociation locale bipartite entre syndicats et patronat, soit au niveau central. Jamais un espace de la "représentation libre", pour reprendre un terme de Weber, autrement dit une activité de direction et de représentation, dotée d'une légitimité différenciée, construite en dehors des liens corporatistes et exerçant au nom d'une communauté politique élargie, n'a pu réellement se constituer à Turin<sup>42</sup>.

Par ailleurs, Turin ville-usine, était une société peu différenciée et fortement polarisée. Peu différenciée car les profils socio-professionnels y étaient peu diversifiés du fait de la prégnance de l'organisation fordiste. Polarisée car l'organisation disciplinaire du fordisme interdisait aux acteurs de déroger à la fonction qui leur était attribuée. Turin était une ville où

---

<sup>41</sup> . Gambino continue de la manière suivante, offrant une belle définition du méta-projet : "Il est difficile de penser que la planification puisse laisser à d'autres ce devoir civil, qu'elle puisse renoncer à articuler avec les instruments qui lui sont propres une forte intentionnalité collective, à définir des cadres de référence cohérents autour desquels peuvent converger les actions de la pluralité des acteurs impliqués. Mais exprimer une forte intentionnalité collective ne signifie pas prétendre dominer les événements ou tracer des parcours de développement univoques qui, à partir des choix généraux, régissent implacablement les processus jusqu'aux choix opérationnels les plus précis, cela ne signifie pas prévoir l'imprévisible ou tenter d'étouffer l'autonomie et la responsabilité des acteurs locaux. Au contraire, il semble de plus en plus évident que c'est seulement à travers des instruments et des actions de gouvernement flexibles, prudents et dialogiques que la planification peut développer à plein ses propres intentions stratégiques", in Gambino, R., "Progetti di città e politiche urbanistiche", *Sisifo*, n°25, maggio 1993, p. 9-10.

<sup>42</sup> . A. Accornero parle à propos de Turin d'une "société si fortement structurée par le système industriel et par la réalité de l'usine qu'elle semble une ville unidimensionnelle. Une métropole polarisée et en même temps intégrée, opprimée et en même temps défendue par la domination de la grande entreprise, même si ce serait une erreur que de trop insister sur la manière dont la FIAT a contribué à modeler la forme sociale de Turin, et trop peu sur la manière dont Turin a à son tour contribué à modeler –bien avant- la FIAT comme réalité productive. Turin a vu pendant des décennies la défiance, l'étrangeté, voire le caractère inconciliable des deux grands sujets qui sont aussi les principaux interlocuteurs. La faiblesse des appareils publics, l'autonomie limitée des structures administratives et le poids modeste de la classe politique au niveau local, n'ont pas permis de constituer sinon un intermédiaire, au moins un coussin amortisseur [*un cuscinetto*] entre les parties", in "Lavoro e impresa a

la circulation entre groupes sociaux, entre types d'élites était très faible et le tissu des relations sociales horizontales peu dense. Polarisée car la division stricte du travail, la rigidité des hiérarchies à l'usine exacerbent les conflits du travail. Ville-usine, Turin était aussi une ville-bureaucratie, spécialisée et spécialisante, protégée des chocs externes par la rigidité de son organisation interne mais, par là même, peu disposée aux adaptations. Pour A. Bagnasco, la prégnance de l'organisation fordiste et l'omniprésence du conflit industriel ont rendu pendant longtemps impossible la constitution d'un espace propre du politique :

*"C'était une société trop simple, trop peu différenciée, dans laquelle se formait un choc antagoniste où l'un gagnait et l'autre perdait. C'était toujours un jeu à somme nulle. Tout se transformait facilement en conflit. Ce qui tendait à bloquer la formation d'un espace spécifique de la politique, un terrain où s'opèrent des médiations, se construisent des perspectives. Le pouvoir économique occupait trop d'espace dans la ville pour que s'épanouisse la politique. Ou le pouvoir économique, ou son émanation, était à l'intérieur de la politique, ou il était contre. C'était un rapport entre ennemis, et entre ennemis, on ne fait pas de politique, on se fait la guerre. [...] La ville était une usine. Nous sommes en train de sortir de cette expérience. Construire un vrai système politique, construire des leaders avec une nouvelle mentalité, cela ne se fait pas en cinq minutes. Nous payons encore le prix de cette époque."<sup>43</sup>*

La culture politique qui a régné et qui continue partiellement à régner à Turin, notamment au sein de la gauche turinoise, est une culture qui allie paradoxalement le conflit frontal et l'évitement de la prise en charge politique du conflit. Le conflit frontal avec la FIAT est un exutoire rhétorique et ritualisé mais ce conflit n'accède pas aux scènes institutionnelles, les acteurs se contentant de sa forme ritualisée (sous la forme de la manifestation ou de l'usage vindicatif du plan d'urbanisme). Les institutions municipales à Turin n'ont jamais été le lieu où l'on faisait prospérer les conflits. Elles étaient soit le lieu indirect de l'affrontement entre le capital et le travail, soit le lieu où était entériné un rapport de force stabilisé en dehors de lui (cf. l'échange politique auquel furent contraintes les juntes *rosse*), soit le lieu de débats secondaires, pis aller face à l'incapacité d'avoir prise sur les grands enjeux.

C'est la volonté d'abandonner la stratégie jugée stérile d'affrontement frontal avec la FIAT et de constituer un espace politique de débat et de régulation des conflits alternatif au conseil municipal qui pousse les membres de la deuxième junta Castellani (1997-2001) à organiser la confrontation explicite des intérêts dans le cadre de l'élaboration d'un plan stratégique. Il s'agit de développer, à travers le plan stratégique, une propension au dialogue, à

---

vent'anni dell'1968 : riflettendo sull'industria e su Torino", in Ceri, P. (a cura di), *Impresa e lavoro in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1988.

<sup>43</sup> . Entretien avec Arnaldo Bagnasco, sociologue, vice-président du Comité scientifique de Torino Internazionale, le 7 décembre 1999.



la découverte d'une identité et d'intérêts communs, d'offrir un débouché institutionnel au phénomène de pluralisation des intérêts sociaux dont Turin a été le théâtre et d'inventer un fonctionnement politique basé sur la reconnaissance –et non plus la négation- d'intérêts particuliers et sur leur implication dans un effort collectif de construction d'un projet.

### **1.3 Une nouvelle donne politique : l'aire Castellani**

Ce changement de stratégie est consécutif à l'arrivée à la tête de la mairie d'une nouvelle élite dirigeante issue des élections municipales de 1993. Cette nouvelle élite entend ne plus se positionner par rapport au conflit qui a structuré la vie politique locale depuis l'après-guerre mais, au contraire, promouvoir de nouveaux thèmes d'action publique susceptibles d'engendrer de nouveaux alignements et de faire émerger une identité et des intérêts communs. En outre, l'équipe Castellani va tenter de restaurer la marge de manœuvre de l'institution communale non pas à travers l'édification d'obstacles à l'action des acteurs et intérêts et socio-économiques mais à travers un travail de reconnaissance et de mise en réseau des groupes et intérêts qui composent la société urbaine. La commune doit renforcer sa capacité d'intervention stratégique dans un nombre élargi de secteurs sans prétendre à se substituer aux opérateurs non-institutionnels. Il s'agit de constituer un système pluraliste d'opérateurs urbains liés entre eux par des liens de confiance, d'inter-reconnaissance et de co-projection et capable d'agir dans le cadre d'un projet commun<sup>44</sup>.

#### 1.1.7 Crise politique et émergence de la société civile

Au début des années 1990, les affaires de corruption et l'incurie de l'administration municipale ont disqualifié la classe politique turinoise. A l'approche des élections municipales de juin 1993, le conseil municipal, suite à un énième crise interne, est dissout et la Commune de Turin placée sous administration d'un Commissaire du gouvernement. Entraînés dans la spirale de *Tangentopoli*, les partis qui ont gouverné la ville depuis 1985 sont complètement discrédités et désorganisés. Seuls, aux extrêmes, la *Lega Nord* et *Rifondazione Comunista* sont épargnés par la tourmente qui emporte les partis. Au centre de l'échiquier politique, le relais est partiellement pris par deux coalitions réunissant certains segments de la société

---

<sup>44</sup> . "Déjà, la première junte avait mis au centre de ses préoccupations une série de thèmes qui sont ensuite réapparus. Parmi ces thèmes, il y avait l'exigence de déplacer l'attention de la Commune des secteurs dans lesquels elle était l'acteur exclusif des décisions politico-administratives aux secteurs où elle n'intervenait pas ou peu. Il s'agissait de la faire émerger comme sujet promoteur de développement à l'intérieur d'un système de gouvernance élargi à l'intérieur duquel elle n'était pas l'unique acteur. C'était une inspiration très claire", entretien avec Piero Gastaldo, assesseur chargé du développement économique dans la première junte Castellani, directeur des activités institutionnelles de la Compagnia di San Paolo, président du groupe de travail "système des compétences" du plan stratégique, le 9 décembre 1999.

civile. Le président de la Chambre de Commerce de Turin, Enrico Salza, réussit à agréger au sein du "Groupe des 70" des entrepreneurs, des professions libérales et des intellectuels en vue de constituer une liste civique d'orientation libérale. Mais faute de candidat suffisamment prestigieux, ce réseau finira par se fondre dans la coalition soutenant Castellani. Cette dernière, "*Alleanza per Torino*", est construite au gré de ralliements successifs. A l'approche des élections, les associations du volontariat catholique, très puissantes à Turin, expriment publiquement leur volonté de rompre avec les clivages sociaux et les pratiques partisans de la ville-usine et en appellent à une coalition permettant de maintenir la tradition de solidarité sociale dans le cadre d'un développement économique d'un type nouveau. Certains dirigeants des centrales syndicales, CGIL, CISL et UIL, en appellent également à de nouvelles alliances. Parallèlement, les dirigeants du *Politecnico*, la grande école d'ingénieurs turinoise, et les cercles universitaires et de la gauche catholique multiplient les réunions civiques afin à la fois d'élaborer une sorte de programme de gouvernement et de faire émerger des personnalités capables de se présenter aux élections municipales. Au terme de tractations entre ces différents cercles menées par un aréopage de huit sages autodésignés<sup>45</sup>, des points programmatiques convergents sont dégagés et un candidat est proposé : il s'agit de Valentino Castellani, professeur de physique au Politecnico, membre actif des cercles de la gauche chrétienne et sociale turinoise, personnage sans réelle expérience institutionnelle ni visibilité politique puisque il n'a été adhérent au PSI que deux ans au début des années 1970 et n'a jamais occupé, jusque-là, de mandat politique<sup>46</sup>.

Pourtant, autour de V. Castellani, un rassemblement assez large s'opère. Soutenu par *Alleanza per Torino*, par le PDS local malgré les réticences des instances nationales<sup>47</sup>, et par une partie des *Verdi*, et bénéficiant surtout du soutien inconditionnel de *l'establishment*

---

<sup>45</sup> . Selon le maire lui-même, sa désignation est le fait d'un comité de sages, restreint et informel, comprenant notamment Rodolfo Zich, recteur du Politecnico, Gianni Vattimo, célèbre philosophe italien alors membre du PDS, aujourd'hui député européen, Arnaldo Bagnasco, sociologue, etc. Cf. Castellani, V., *Il mestiere di sindaco*, Milano, Baldini e Castoldi, 1996.

<sup>46</sup> . Né en 1940 dans la province d'Udine, marié et père de trois enfants, catholique pratiquant, V. Castellani est ingénieur en électronique diplômé du Politecnico de Turin et du MIT de Boston et professeur titulaire au Politecnico depuis 1970. Entre 1977 et 1987, il préside le Consorzio Sistema Informativo, né d'un accord entre la Région Piémont, l'Université de Turin et le Politecnico et qui fait partie aujourd'hui des plus grandes entreprises italiennes dans le domaine de l'informatique. C'est jusqu'en 1993 la seule position officielle qu'il ait occupée.

<sup>47</sup> . Notons qu'*Alleanza per Torino* est le pendant turinois des listes *Alleanza Democratica* qui fleurissent un peu partout à l'approche des élections municipales de 1993. Elles sont généralement constituées de figures des sociétés civiles locales et de personnalités ayant rompu avec la DC et les petits partis du centre. Bien que parfois cimentées par une vieille hostilité à l'égard des communistes et ex-communistes du PDS, elles accueillent pourtant des figures de la gauche communiste et des membres du PDS, voire soutiennent des candidats au poste de maire issus des rangs du PDS. C'est le cas d'Antonio Bassolino, candidat PDS à Naples qui reçoit le soutien de la liste *Alleanza Democratica* face à Alessandra Mussolini entre les deux tours de scrutin. Réciproquement, le PDS finit par soutenir certains candidats de ces listes.

culturel local, il accède, avec 20,3% au second tour<sup>48</sup>. Face à lui, Castellani trouve Diego Novelli, maire communiste de 1975 à 1985 et leader charismatique de la "gauche de l'usine", soutenu par son mouvement *la Rete*<sup>49</sup>, *Rifondazione Comunista*<sup>50</sup>, *Alleanza Verde* et un parti local de retraités et qui, au premier tour, obtient 36,1% des voix. Au terme du deuxième tour des élections du 20 juin 1993, Castellani est élu par 57,3% des suffrages contre 43,7% à Novelli.

La constitution de la première junte Castellani prolonge le mouvement de recours à la société civile. Les assesseurs n'ont pas des profils politiques classiques, ils tirent davantage leur légitimité de leur position socioprofessionnelle et de leur enracinement local.

*"La première administration Castellani, peut-être plus que la seconde, était typiquement caractérisée par une faible composante politique et une plus forte composante technique. Le vice-maire, comme la grande partie des assesseurs, n'avaient pas de passé de rapports avec le système politique, de la représentation politique. A l'intérieur de cette junte, il n'y avait pas une seule personne sur les douze assesseurs qui ne soient pas d'origine turinoise ou piémontaise"*<sup>51</sup>.

Le groupe qui accède aux commandes ne prétend plus tellement représenter les masses ouvrières de la ville-usine mais une certaine société civile turinoise qui aurait été jusque-là étouffée par la place prise par le conflit central capital-travail. Il entend promouvoir de nouveaux enjeux politiques et une manière de penser la ville qui ne soit pas uniquement une projection des rapports de force cristallisés dans l'usine. Un des objectifs de l'équipe Castellani est la construction d'un intérêt communautaire, qui ne soit pas la résultante du conflit entre capital et travail et qui s'opère sur la base d'une reconnaissance mutuelle entre les différents groupes et intérêts constituant la société urbaine. La construction de cette base d'inter-reconnaissance doit favoriser l'instauration de rapports de confiance et la construction d'un projet collectif<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> . Domenico Comino, le candidat de la Lega Nord, qui devient pourtant le premier parti de la ville avec 23,4% des suffrages au premier tour, rate de peu le second tour.

<sup>49</sup> . *La Rete*, littéralement Le Réseau, est un mouvement créé en mars 1991 à Palerme par des personnalités entendant rompre avec la partitocratie et l'influence de la mafia dans la vie politique. Son leader, Leoluca Orlando, transfuge de la DC, est élu maire de Palerme en novembre 1993 avec 75% des voix au premier tour. Diego Novelli en est une des figures phares.

<sup>50</sup> . Au premier tour, *Rifondazione Comunista* devient, après la *Lega*, le deuxième parti de Turin en réalisant un de ses meilleurs scores au niveau national, 14,6%. Pour Bagnasco, "l'offre de protestation et d'antagonisme de *Rifondazione Comunista*, vient de la tradition marxiste de l'ouvriérisme turinois, qui est née et a grandi dans la ville-usine : une gauche maximaliste 'de classe' née dans une formation sociale aujourd'hui modifiée", in Bagnasco A., "Torino: una città che ricomincia dalla politica", *Il Mulino*, n°4, juillet-août 1993, p.730.

<sup>51</sup> . Entretien avec Piero Gastaldo, assesseur chargé du développement économique dans la première junte Castellani, directeur des activités institutionnelles de la Compagnia di San Paolo, président du groupe de travail "système des compétences" du plan stratégique, le 9 décembre 1999.

<sup>52</sup> . C'est ce projet que Valentino Castellani présente dans un livre d'entretiens : "Il est évident qu'il y a des intérêts forts, bien que légitimes. Je pense notamment au Plan Régulateur, mais ici je ne me réfère pas uniquement à la FIAT. Eh bien, prenons acte de l'existence de ces intérêts, du fait qu'ils font partie des

### 1.1.8 Transformation de l'administration et de l'action publique municipale

Pour étendre la capacité d'action de la commune, une restructuration de l'administration communale est entreprise dès le premier mandat Castellani (1993-1997)<sup>53</sup>. L'organigramme communal est bouleversé : de 87 secteurs opérationnels on passe à 14 divisions (12 divisions opérationnelles correspondant aux douze assessorats et deux divisions fonctionnelles). La réorganisation a pour but de redéfinir les rapports entre assessorats et services, en différenciant bien le "*le moment du choix stratégique*" qui revient à l'assesseur et "*en reportant sur les cadres les choix opérationnels, gestionnaires*"<sup>54</sup>. Il s'agit, comme à Venise, de réorienter le travail des cadres de l'administration municipale d'un simple contrôle de légalité à une gestion managériale par objectifs, qui rend les administrateurs responsables devant le maire et la junte.

Les réformes de l'administration ont connu une nouvelle étape avec la nomination mi-1998 d'un City manager, Cesare Vaciago, ancien directeur général des Postes Italiennes. En 1999, celui-ci a imposé l'introduction d'un principe de rémunération différenciée des dirigeants en fonction des résultats obtenus<sup>55</sup>. L'évaluation de ces résultats a été raffinée au cours de l'année 2000 à travers l'introduction du contrôle de gestion par l'instauration notamment de la comptabilité analytique. Le plan stratégique devrait permettre d'étendre encore les principes du management par objectifs voulu par C. Vaciago :

*"Pourquoi me suis-je activement impliqué dans le projet Torino Internazionale ? Parce que si l'on veut donner des objectifs aux dirigeants de l'administration, il est essentiel que la ville ait une stratégie. Parce qu'il n'y a pas d'objectifs sans stratégie, laquelle consiste en une série d'objectifs généraux desquels peuvent s'inspirer les objectifs du directeur général et des cadres. La stratégie de Torino Internazionale est une stratégie basée sur la compétition entre les villes, et donc un de ses points de force, c'est la capacité des villes de réagir avec rapidité aux changements extérieurs. Et donc cela nécessite d'avoir une ville*

---

*dynamiques socio-économiques et faisons en sorte qu'ils n'utilisent pas des canaux incorrects et qu'ils ne soient pas en marge du code pénal", in Castellani, V., Il mestiere di sindaco, op. cit., p. 67.*

<sup>53</sup> . "Beaucoup de fonctionnaires, indique Castellani, se considéraient encore avant tout comme les référents du parti ou de l'assesseur qui les avait désignés ou promus. L'idée qu'ils puissent être au service de la ville, de la junte ou du maire ne les effleurait même pas", in Castellani, V., op. cit., p. 73.

<sup>54</sup> . Entretien avec Cesare Vaciago, directeur général (ou *City Manager*) de la Commune de Turin depuis juin 1998, le 20 décembre 1999.

<sup>55</sup> . Cette innovation a été autorisée par le fait que l'administration turinoise ne compte que 13000 salariés alors que les barèmes du Ministère de l'Intérieur italien lui en alloue en théorie 16000. Cette marge de manœuvre financière a permis au City Manager de négocier avec les syndicats une augmentation de salaire généralisée à l'ensemble des employés de la mairie, contre l'instauration d'un système d'augmentation au mérite financé par le différentiel mentionné plus haut. L'accord avec les syndicats a été signé le 17 décembre 1999.

*gérable comme une entreprise. A mon avis, on ne peut pas avoir de stratégie, si on ne s'attaque pas au nœud de l'inefficience de l'administration"<sup>56</sup>.*

Une autre innovation organisationnelle a été la constitution, en dehors de la structure sectorielle de l'administration municipale, d'équipes-projet chargées de mettre en œuvre des programmes spéciaux dans des temps limités et conçues également comme des pôles d'excellence managériale ayant vocation à introduire les principes du management dans l'administration municipale. On peut ranger dans cette catégorie le Projet Spécial Périphéries et le projet *The Gate*. Le premier, conçu à partir de décembre 1997 sur l'initiative de l'assesseur chargé de l'intégration urbaine et de la décentralisation administrative, Eleonora Artesio, vise à remédier aux problèmes d'exclusion que vivent les habitants des quartiers périphériques de Turin tant à travers des chantiers de réhabilitation participative qu'à travers un travail sur les relations entre les institutions et les citoyens. Une cellule a été créée autour de l'assesseur réunissant des segments de l'administration autour d'un travail interdisciplinaire sur des opérations concrètes. Des groupes de projet, des *laboratori*, réunissant des représentants des habitants, des fonctionnaires municipaux détachés volontaires et des consultants extérieurs ont été constitués dans le double but de valoriser les compétences des habitants et de développer une capacité opérationnelle et de dialogue du côté de l'administration<sup>57</sup>. Les diverses initiatives du Projet Spécial Périphéries concernent actuellement 17 quartiers périphériques de la ville. L'objectif est d'instiller au sein de la machine administrative une compétence opérationnelle, une pratique de l'intersectorialité et une capacité de dialogue avec les habitants.

La même stratégie de création d'un pôle d'innovation autonome par rapport aux filières sectorielles a été retenue dans le cadre du *Progetto The Gate Porta Palazzo*. Ce projet intégré, retenu et financé en 1997 par l'Union Européenne dans le cadre du programme "Projets Pilotes Urbains", vise à la requalification sociale, économique et urbaine du quartier de Porta Palazzo, caractérisé par la présence à la fois du plus grand marché de la ville mais aussi la concentration de problèmes sociaux (criminalité, toxicomanie, immigration clandestine). Les objectifs du projet portent à la fois sur le renforcement de la structure commerciale du quartier, l'amélioration des services urbains nécessaires au déroulement de l'activité de marché, la requalification du bâti, la lutte contre l'exclusion et le renforcement des liens entre les différentes populations cohabitant sur le site. La maîtrise d'ouvrage du projet est assurée

---

<sup>56</sup> . Entretien avec Cesare Vaciago, directeur général (ou *City Manager*) de la Commune de Turin depuis juin 1998, le 20 décembre 1999.

par un comité réunissant à la fois des partenaires non-politiques (chambres consulaires, fondations, coopératives, associations du volontariat catholique et laïc, entreprises de services urbains, propriétaires, bureaux d'études et d'appui méthodologique, etc.) et les secteurs de l'administration communale.

Turin a également été en pointe en Italie sur les politiques d'externalisation et de création d'agences. Au cours du premier mandat Castellani, Piero Gastaldo, assesseur chargé du développement économique et des entreprises municipalisées, procède aux privatisations de quatre d'entre elles (eau, électricité, déchets et espaces verts, transports urbains). Il participe également à la création en novembre 1996 de la première agence locale d'attraction d'investissements en Italie, *Investire a Torino e in Piemonte* (ITP) et qui compte parmi ses fondateurs et financeurs la Commune de Turin, la Province, la Région, les chambres consulaires et les associations de représentation des entreprises. L'agence obtient des financements dans le cadre de l'Objectif 2 du FEDER –dans le cadre duquel la totalité du territoire de la Commune de Turin est incluse. Elle oriente ses activités dans deux directions : promotion et prospection d'investissements étrangers et services à l'implantation. Depuis 1998, ITP est présidée par Andrea Pininfarina, PDG de la firme de design et président de l'*Unione Industriale* de Turin. Entre novembre 1996 et octobre 1999, l'activité d'ITP a permis l'installation de 15 nouvelles entreprises et la création de 800 emplois<sup>58</sup>, avec notamment l'installation remarquée du centre européen de recherche-développement sur la téléphonie mobile de Motorola<sup>59</sup>.

## **2. L'élaboration d'un plan stratégique : Torino Internazionale**

Si le premier mandat Castellani est marqué par les réformes de l'administration municipale, le second est consacré à l'élaboration d'un outil qui doit permettre de donner du souffle aux politiques municipales et de mobiliser la société locale. Après la réélection difficile de V. Castellani en 1997, un certain nombre d'acteurs proches de la junte et des agences mises en place lors du premier mandat constatent l'absence de capacité de mobilisation, de cohésion organisationnelle, bref de projet et d'identité dont souffre la société

---

<sup>57</sup> . La ville a été primée par le Ministère des Travaux Publics pour ses innovations en matière de "*progettazione partecipata*".

<sup>58</sup> . ITP, Agenzia per gli investimenti a Torino e in Piemonte, *Relazione sulle attività 1996-1999*, 1999.

<sup>59</sup> . En soi, la venue de Motorola est déjà le signe de l'instauration d'un climat nouveau de coopération entre collectivités locales et institutions de la société civile. Dans cette affaire, ITP a joué le rôle d' "intégrateur d'un système" ("*integratore di sistema*", cf. ITP, *op. cit.*, p. 19) comprenant le Politecnico et la Compagnia di San Paolo, fondation de la banque du même nom, qui ont décidé, pour l'occasion de la création d'un Institut

turinoise. La ville possède des ressources financières, un certain nombre d'idées mais manque d'une dynamique d'ensemble, d'un souffle. Des projets ou des idées de projets ont été lancés – la délocalisation du musée égyptien, la réhabilitation du Château de la *Venaria Reale*, le métro, la réorganisation du système universitaire- mais peinent à avancer faute d'idée d'ensemble. Pour l'équipe Castellani, ce qui semble manquer à Turin c'est un outil permettant de donner à voir un projet d'ensemble dans laquelle viendraient prendre place ces différentes initiatives et qui permettrait, en outre, de communiquer autour de l'action municipale. Le plan stratégique, dont l'élaboration est lancée en 1998, est censé combler ces lacunes. Conçu au départ comme un simple plan de promotion du tourisme à Turin, *Torino Internazionale* va prendre de l'ampleur grâce au coup de pouce de deux éléments : l'exposition du Saint-Suaire pour l'année du Jubilé (2000) et l'attribution de l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver de 2006 à Turin. Ces deux événements accélèrent la mobilisation autour d'un programme intégré de réorganisation de la ville.

## **2.1 La construction des objectifs**

### 1.1.9 L'émergence politique

Au-delà de la question de la visibilité de l'action municipale, le lancement d'un plan stratégique par la junte Castellani correspond à plusieurs objectifs. Il s'agit d'abord de faire en sorte que le débat local sur les politiques urbaines ne se focalise plus sur la question du plan, toujours propice à la réactivation des vieux antagonismes sociaux, économiques et politiques. Une des premières décisions de la junte Castellani dans son premier mandat a consisté à clore rapidement le dossier de la révision du *Piano Regolatore Generale* ouvert en 1976 par Novelli. Les principes urbanistiques posés par les junte penta-partis entre 1989 et 1993 sont alors repris, modifiés à la marge et le Plan est finalement adopté en conseil municipal en décembre 1993 avant d'être approuvé par la Région Piémont en avril 1995. Le principe de la reconquête des friches industrielles pour les dédier aux activités tertiaires et à la résidence est conservé. En revanche, les gabarits et les densités sont revus à la baisse, la maîtrise d'ouvrage publique renforcée afin de limiter la spéculation et le bétonnage. En outre, les junte Castellani reprennent à leur compte la volonté de retrouver une certaine qualité urbaine en orientant le développement économique en faveur de secteurs plus compatibles avec celle-ci (université, recherche, commerce, banques, assurances, culture, etc.). Mais alors qu'à la fin

---

Supérieur des Télécommunications, de la Commune et de la Région qui ont procédé conjointement à l'identification d'un terrain pour l'implantation de la firme américaine.

des années 1980, les juntas penta-partis imaginaient volontiers pour Turin un futur post-industriel, l'administration Castellani n'entend pas tourner le dos au passé industriel de la ville mais s'appuyer sur celui-ci pour concevoir un futur néo-industriel permettant l'articulation des activités industrielles et artisanales et des secteurs de la formation, de la recherche et de l'innovation<sup>60</sup>.

Le lancement d'un processus de planification stratégique correspond, en outre, à la volonté de promouvoir de nouveaux enjeux d'action publique afin, à la fois de valoriser des ressources locales jusque-là sous exploitées, et d'ouvrir la société urbaine sur son environnement afin qu'émerge une identité commune permettant de dépasser les conflits qui, selon les membres de la junta, ont paralysé la ville pendant près d'un siècle. Ces enjeux, ce sont le tourisme, la culture, l'image de la ville, son internationalisation. Sous le premier mandat de Castellani, des efforts sont entrepris pour promouvoir la ville, ses dotations culturelles et touristiques à l'international et pour renforcer et diversifier sa structure industrielle. Deux agences sont créées, ITP et *Turismo Torino*, agence de promotion du tourisme. Ces nouvelles compétences doivent permettre de valoriser les ressources méconnues de la ville : son architecture baroque, sa tradition gastronomique, la richesse de sa vie culturelle, etc. Ils ont aussi vocation à refondre l'agenda turinois, à reformuler les lignes de clivage, à susciter de nouvelles alliances socio-politiques et permettre une mobilisation de la société locale autour d'un projet commun.

Ce rôle de reformulation des enjeux citoyens et de mobilisation est confié à un plan stratégique. De manière significative, le plan stratégique est né d'une initiative de l'assesseur au commerce, au tourisme et à la promotion de la ville de la deuxième junta Castellani, Fiorenzo Alfieri<sup>61</sup>. Pour ce dernier, la question du tourisme n'est, à la limite, qu'un prétexte pour amener la ville à se poser la question de son insertion dans son environnement global, à reformuler son agenda et ses lignes de clivage.

*"L'aspect qui m'intéresse le plus est la promotion de la ville. Et, pour arriver au plan stratégique, pendant quelques mois au début de mon travail (juin 1997),*

---

<sup>60</sup> . Barbieri, C. A., Dematteis, G., Giaimo C., "Torino : dall'eredità del passato ad una strategia per il presente e il futuro", *L'Universo*, vol. 78, n°4, juil-août 1998.

<sup>61</sup> . Déjà assesseur sous Diego Novelli et promoteur des politiques turinoises en faveur de la jeunesse, F. Alfieri, universitaire spécialiste de pédagogie, rentre dans l'équipe de Castellani en 1994 pour s'occuper là encore des politiques de la jeunesse. Sa longue expérience dans ce domaine l'a amené à développer des contacts avec les administrations urbaines impliquées dans l'élaboration de politiques locales de la jeunesse et de l'éducation, comme Rennes ou Barcelone. Il a établi de durables relations avec les élus barcelonais et est le vrai responsable de l'importation à Turin du modèle barcelonais de planification stratégique. L'assessorat au commerce, au tourisme et à la promotion de la ville a été taillé à la mesure d'Alfieri, élu DS de terrain, pour résoudre deux types de problèmes : les difficultés apparues dans la gestion des rapports avec les commerçants ; l'absence de vrai démarrage de la politique d'internationalisation annoncée par Castellani lors de son premier mandat.



*j'ai dû faire un peu pression d'une part sur les forces politiques, sur le maire, et d'autre part sur l'opinion publique pour faire passer ce principe de l'internationalisation, de la visibilité externe. J'ai eu un peu de mal parce qu'il s'agit d'une perspective nouvelle et qui n'est pas facile à faire partager. Ma proposition au maire a été de parler de tourisme mais aussi de mettre l'accent sur l'internationalisation, de faire à Turin ce que je savais très bien que d'autres villes comme Barcelone<sup>62</sup> avaient déjà fait. De manière très participative, avec toutes les différentes composantes de la ville, y compris le grand public, créer une culture du développement, une culture de l'internationalisation, commencer à dire : 'tout ce qui rompt l'isolement et nous lie à l'extérieur, tout ce qui fait parler de Turin, fait venir et partir des gens, nous intéresse.'<sup>63</sup>*

Il faut insister ici sur l'inspiration très forte qu'ont pu tirer les acteurs turinois, et notamment F. Alfieri, de l'expérience de Barcelone.

*"Alfieri a en tête comme modèle de développement le cas de Barcelone pour deux motifs. D'abord, parce que Barcelone avait une histoire d'étouffement de la culture comme Turin pour des motifs politiques et économiques. Barcelone, comme Turin, avait une culture bloquée sur la confrontation entre les grandes entreprises et le prolétariat. Turin, jusqu'au années 1950, a été la capitale de l'art contemporain, de l'édition italienne, de la télévision, puis une série de fonctions ont été délocalisées. Il y a une culture turinoise du début des années 1960 et de la moitié des années 1980 complètement articulée autour du conflit industrie-prolétariat -selon moi assez anachronique-, et une autre partie de la société locale, très enracinée, a été complètement oubliée. Turin n'est pas une ville historiquement ouvrière comme Manchester. Elle l'est devenue dans un processus de transformation qui a vu la ville tripler voire quadrupler entre 1955 et 1967. [...] Alfieri avait déjà travaillé à Barcelone comme éducateur, il y a vu un processus de transformation autour des JO de 1992, démarré autour de 1987-1988, et qui a donné des résultats extraordinaires. Il s'est demandé pourquoi cela ne pouvait pas advenir dans un moment de grandes mutations aussi à Turin. Alfieri voulait proposer au maire et aux citoyens une idée de changement de peau de la ville dans lequel comptent deux éléments distincts : la réalisation de grandes opérations nouvelles et symboliques avec des temps et des méthodes nouvelles et maîtrisées (à Turin les contre-exemples sont fournis dramatiquement par le Stade des Alpes et le Palagiustizia) ; penser à long terme sur la ville avec un horizon 2010"<sup>64</sup>.*

Plusieurs éléments caractérisent l'émergence politique du projet stratégique de Turin : une initiative politique relativement isolée au départ, celle d'Alfieri, qui va, par la suite, trouver des relais, auprès du maire, du monde universitaire et des acteurs économiques ;

---

<sup>62</sup> . "Alfieri avait déjà un vieux rapport avec Barcelone, avec Maragall, Truno, ceux qui ont fait les JO de Barcelone et tous les projets de développement, le plan stratégique de Barcelone. Ces Barcelonais étaient déjà venus à Turin du temps des vieilles juntas pour apprendre comment on organisait à Turin l'assistance sociale, les politiques de Novelli. Et déjà, dans cette junte, il y avait Alfieri", entretien avec Arnaldo Bagnasco, sociologue, vice-président du Comité scientifique de Torino Internazionale, le 7 décembre 1999.

<sup>63</sup> . Entretien avec Fiorenzo Alfieri, le 26 novembre 1999.

<sup>64</sup> . Entretien avec Paolo Verri, Membre du staff de l'Assesseur au Commerce et à la Promotion de la Ville, Commune de Turin, le 10 novembre 1999.

l'influence des modèles de villes qui comme Turin ont dû faire face à l'héritage laissé par un passé industriel et de tensions sociales.

#### 1.1.10 Le contexte intellectuel

Un autre facteur favorable à l'émergence de l'idée d'élaborer un plan stratégique est le contexte intellectuel et universitaire turinois. "Turin est sans doute la ville italienne qui se regarde le plus dans le miroir. Une attitude critique qui confine sinon à l'auto-commisération, au moins à l'hypocondrie"<sup>65</sup>. Turin est marquée par une très grande densité du débat citoyen sur la ville elle-même qui a souvent détoné, remarque B. Babando, avec sa faible capacité de mobilisation et d'organisation. Ce continuel questionnement sur l'identité et les vocations de la ville commence avec la perte du statut de capitale du nouveau royaume d'Italie au profit de Florence en 1865<sup>66</sup>. "Turin dut redéfinir son rôle et construire une nouvelle classe dirigeante et entrepreneuriale en mesure de faire face à une très profonde récession économique"<sup>67</sup>. La perte du statut de capitale s'accompagne d'une crise du secteur des industries de l'armement, compensée, à partir du début du XXème siècle, par le développement de l'industrie automobile. Cette dernière sera à l'origine de la phase ultérieure d'introspection turinoise, au cours de laquelle Turin continue à se présenter la capitale piémontaise comme ville à part, ville-usine organisée telle un atelier taylorisé et tout entière concentrée sur les thématiques de la production, ville-théâtre de la lutte des classes.

Turin est par ailleurs dotée d'un important tissu de structures de recherche qui ont contribué à l'accumulation d'une somme impressionnante de réflexions sur la société locale : outre les centres de recherche de l'Université et du *Politecnico*, on peut mentionner les Fondations Agnelli, Einaudi et Roselli, l'Institut de Recherches Economique et Sociales de la Région du Piémont<sup>68</sup>. Un autre élément notable est l'interpénétration des milieux politiques et syndicaux d'une part et universitaires d'autre part, notamment au centre-gauche. Une grande partie des assesseurs qui ont composé les deux jupes Castellani sont issus du monde de l'enseignement et de la recherche<sup>69</sup>. Les figures du centre-gauche et de la gauche turinois, en

---

<sup>65</sup> . Babando B., *Con gli occhi del naufrago. Torino, declino e trasformazione di una "one company town"*, Milano, Franco Angeli, 1997, p. 19.

<sup>66</sup> . A cette occasion, Turin perd près de 30 000 habitants puisque sa population passe de 218 000 en 1864 à 191 500 en 1868.

<sup>67</sup> . Babando B., *op. cit.*, p. 24.

<sup>68</sup> . On peut aussi noter la présence de nombreuses maisons d'éditions d'importance nationale : Einaudi, Bollati Boringhieri, Rosenberg & Sellier notamment.

<sup>69</sup> . Valentino Castellani est professeur de physique au Politecnico, Fiorenzo Alfieri enseigne la psychopédagogie à l'Université, Eleonora Artesio est enseignante du secondaire, Franco Corsico, professeur d'urbanisme, Piero Gastaldo, chercheur en économie et en analyse des politiques publiques, etc.

dehors de la junte, sont aussi très liés à l'université : Gianni Vattimo, député européen DS et philosophe, Marco Revelli, leader local de *Rifondazione Comunista* et sociologue renommé, Pietro Marcenaro, ancien dirigeant de la CGIL local devenu leader des DS du Piémont, ancien universitaire "établi" en usine dans les années 1970. Une autre figure universitaire, mais qui, elle, n'est jamais totalement entrée en politique, est celle d'Arnaldo Bagnasco, sociographe de la société turinoise. Avant d'être un de ceux qui a promu la candidature de V. Castellani, A. Bagnasco est impliqué dès les années 1980 dans l'organisation d'espaces de rencontres entre les élites économiques, politiques et universitaires de la ville. Il est aussi impliqué dans des discussions organisées par la Région Piémont autour du futur économique de la région. Il dirige également l'Institut Gramsci Piémont.

*"Pendant des années, nous avons fait des réunions entre industriels, syndicalistes et chercheurs autour des affaires de Turin qui ont contribué à uniformiser les langages, à estomper la méfiance. Il s'agissait d'un groupe qui comprenait Anibaldi<sup>70</sup> et d'autres industriels, moi comme universitaire, des syndicalistes comme Marcenaro. Un petit groupe de ce genre organisait des discussions de ce type au sein desquels on prenait une recherche et on organisait une discussion. Ce sont des choses qui font partie de l'archéologie du plan stratégique même si ce sont de petites choses. Il s'est créé un climat de ce type dans une ville qui était restée profondément divisée parce que Turin a été une capitale de la possible révolution, système contre système. L'idée selon laquelle Turin risquait d'être marginalisée, qu'il fallait faire quelque chose était acquise. Alors, nous avons théorisé cette chose. [...] Les villes redeviennent acteurs sur la scène économique et sur la scène internationale. Mais pour devenir acteur, elles doivent aussi exprimer d'une certaine manière une idée de là où elles veulent aller. L'Union Européenne ne donnera plus d'argent à des villes qui n'ont pas de projet et qui ne savent pas où elles veulent aller. Nous ne pouvons pas contractualiser avec Rome si nous ne sommes pas tous d'accord. Cela, nous l'avons dit dès le départ"<sup>71</sup>.*

Le travail de Giuseppe Dematteis, géographe au *Politecnico* de Turin et connu pour ses recherches sur le développement local, a également influencé la démarche de plan stratégique. L'aspect commun des travaux de Bagnasco et de Dematteis est la conception du territoire et de l'identité locale comme institutions fruits d'une construction sociale localisée. Bagnasco, "inventeur" des districts industriels de la Troisième Italie et Dematteis, spécialiste du développement local, insistent tous les deux dans leurs travaux sur la dimension de l'ancrage territorial des activités sociales et économiques, ancrage qui est à la fois vecteur de compétitivité économique, de capacité organisationnelle et d'intégration des sociétés locales<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> . Responsable des activités culturelles et sociales de la FIAT et directeur du *Palazzo Grassi* à Venise, Cesare Anibaldi est une composante influente du management FIAT. Il a notamment négocié la sortie de grève en 1980.

<sup>71</sup> . Entretien avec A. Bagnasco, sociologue, vice-président du Comité scientifique de *Torino Internazionale*.

<sup>72</sup> . "Je définis l'identité en termes d'auto-organisation. Si, moi, comme sujet local, je me mets en lien avec d'autres sujets pour réaliser certains projets sur un territoire donné, en activant des ressources qui peuvent être

Il y a fort à parier que cette "atmosphère intellectuelle" a largement informé la méthode et le contenu du plan stratégique de Turin. La présence d'universitaires porteurs de cette vision des territoires semble avoir été particulièrement propice à la dissémination des concepts de projets, de pactes, d'identités locales, de capacité d'auto-organisation des sociétés civiles locales, d'atmosphères socio-économiques, que l'on retrouve dans le texte définitif du plan.

#### 1.1.11 La stabilisation des objectifs

Les objectifs du plan stratégique sont d'ordre politique et organisationnel, d'une part, et économiques d'autre part. On l'a vu, l'élaboration d'un plan stratégique correspond à la volonté d'intégrer les différents projets lancés ou prévus par une pluralité d'acteurs dans une vision d'ensemble, de faire émerger d'autres projets et de constituer un réseau urbain pérenne de porteurs de projet.

*"C'était un moyen tant de construire une idée partagée des choses fondamentales qu'il serait opportun de faire pour la ville, que d'impliquer les acteurs de la société civile dans cette opération. Les faire se fréquenter entre eux, faire mûrir en commun une décision."*<sup>73</sup>.

Il s'agit aussi d'instaurer un certain pluralisme dans la ville en démantelant le système de leadership occulte de la FIAT et en démultipliant les rapports entre les acteurs, groupes et institutions qui composent la ville. La mise en place d'une structure participative de construction d'un projet de ville doit permettre de dépasser le système des rapports bilatéraux qui unit chacun des acteurs tantôt au pouvoir municipal tantôt à la FIAT.

*"Turin est une ville qui historiquement n'a jamais eu une grande tradition de dialogue entre les différentes forces qui la composent. Ce n'est pas qu'il n'y ait jamais eu de dialogue mais l'habitude de réfléchir ensemble n'a jamais existé. [...] Il fallait donc aussi rompre un schéma à l'intérieur duquel les rapports entre les forces intellectuelles et les forces économiques, entre les forces sociales et les forces économiques et politiques étaient toujours difficiles à construire. Il s'agissait d'inventer ces lieux de discussions"*<sup>74</sup>.

L'ouverture d'une nouvelle arène doit également permettre de traiter des enjeux stratégiques pour la ville que les enceintes politiques classiques –le conseil municipal

---

*celles de ce territoire, j'ai obligatoirement ce sens de l'appartenance, je crée de l'identité au niveau collectif. Cela fait partie de l'auto-organisation territoriale que de créer de l'identité. A partir de là, c'est la capacité de s'auto-organiser des sujets locaux qui produit l'identité. Evidemment, si un sujet institutionnel, coordinateur, sait utiliser ces capacités d'auto-organisation de la société locale comme ressources au lieu de les exclure ou de leur imposer des manières de voir, alors il est clair que l'identité se construit en même temps que le territoire de manière beaucoup plus forte"*, entretien avec Giuseppe Dematteis, le 23 novembre 1999.

<sup>73</sup> . Entretien avec Arnaldo Bagnasco, sociologue, vice-président du Comité scientifique de *Torino Internazionale*.

<sup>74</sup> .Entretien avec Giuseppe Borgogno, Chef du groupe des *Democratici di Sinistra* au conseil municipal de Turin, le 6 décembre 1999.

essentiellement- ne traitent pas<sup>75</sup>, et de constituer autour de la reconnaissance de ces enjeux un système d'acteur cohésif. Le plan stratégique doit permettre à la société locale de "*faire système*", de "*faire équipe*", de construire une "*capacité organisationnelle*", selon les termes de ses promoteurs, à travers une confrontation avec son environnement extérieur. Le thème de l'internationalisation vise justement à déclencher ce processus de prise de conscience d'une identité et d'intérêts en commun. L'examen collectif des défis auquel la ville est confrontée doit générer des effets cognitifs mobilisateurs, déboucher sur l'émergence d'une "*vision partagée*". Cette thématique de la "*vision partagée*" est récurrente dans le discours des acteurs.

*"Ce plan doit être un instrument de partage d'une même stratégie, d'un même objectif de fond"*<sup>76</sup>.

*"Le plan stratégique, moi je l'appelle une 'épreuve technique de cohésion', un exercice de cohésion entre les acteurs autour d'une vision : construire ensemble une vision stratégique"*<sup>77</sup>.

La récurrence du thème du partage reflète la prégnance de l'enjeu de la cohésion des systèmes d'acteurs. Cette cohésion est conçue comme essentielle à la performance du système-ville et à sa compétitivité. On retrouve là une des topiques du projet : celui-ci vaut moins par la validité scientifique ou politique des prévisions sur lesquelles il s'appuie et des stratégies qu'il promeut que par les effets d'alignement cognitif et de cohésion organisationnelle que son processus d'élaboration générera. Le partage de la vision, la cohésion organisationnelle deviennent des enjeux plus importants que l'obtention ou la réunion de ressources financières dans le discours des acteurs.

*"Les ressources financières ne sont pas le problème si on se met ensemble, non pas pour partager un financement ou pour faire une demande de financement, pour un programme qui prévoit tant de milliards à distribuer, mais si on se met ensemble pour créer une idée autour de laquelle construire un futur. Si cette idée est bonne, on trouvera les ressources sur le marché privé autant que sur le marché public. La nature publique ou privée des financements est sans importance, ce sera sûrement un mélange des deux. Mais en tout cas, les financements seront une conséquence. On part de l'idée –qui peut ne pas être partagée– qu'en Europe, en Italie, les bons projets de communautés locales, bons dans le sens qu'ils démontrent une capacité à avoir une idée précise d'elles-mêmes, une image de leur futur, il y en a peu. Les ressources sont mobiles et peuvent atterrir indifféremment sur n'importe*

---

<sup>75</sup> . C'est en tout cas l'avis de la majorité des interlocuteurs rencontrés : "*Le niveau du débat au conseil municipal est devenu plutôt médiocre. Je connaissais bien comment cela se passait il y a quinze ou vingt ans, le niveau des débats politiques était nettement plus élevé. Du point de vue de la vision, de la participation. Maintenant, ou c'est technocratique ou l'on discute de petites choses. Le plan stratégique avait aussi cet objectif de discuter de choses plus importantes, plus stratégiques de la ville plutôt que dans rester à cet exercice politique sur les petites choses*", entretien avec Paolo Corradini, Directeur Général d'*Investire a Torino e in Piemonte*, rapporteur de la commission système productif de *Torino Internazionale*, le 26 novembre 1999.

<sup>76</sup> . Entretien avec Gastone Ave, urbaniste, consultant pour *Torino Internazionale*.

<sup>77</sup> . Entretien avec P. Corradini, directeur d'ITP, secrétaire du groupe de travail de *Torino Internazionale* consacré au potentiel productif.

*quel point de l'Europe, elles seront attirées par les communautés qui réussiront à présenter d'elle-même une image, une réalité de cohésion, du point de vue social et aussi fiable du point de vue de la gestion, en plus des critères classiques comme les opportunités de localisation, des potentialités de forte croissance, etc. Cela, on le considère comme acquis. Mais qui en plus ont une cohésion sociale interne et une idée de leur propre futur*<sup>78</sup>.

On retrouve là un des invariants de la démarche de projet, la procédure ou le financement ne doivent pas précéder la vision, cette dernière doit précéder toute mise en ordre des moyens. La ville doit autour du plan se présenter comme un acteur collectif cohésif dont les composantes sont liées entre elles par les liens d'inter-reconnaissance construits dans le processus d'élaboration de la "vision partagée".

Parmi les objectifs économiques, on peut mentionner la volonté de sortir de la dépendance à l'égard d'un seul secteur et d'un seul groupe industriel. Le plan a pour vocation de multiplier les modes d'expression des agents économiques afin de structurer des secteurs forts sinon alternatifs à, au moins complémentaires de l'industrie automobile<sup>79</sup>.

*"Un des points de faiblesse du système économique de Turin est d'avoir toujours été habitué à n'avoir qu'un seul client. Quand on a un seul client, la capacité entrepreneuriale à bouger est très faible, on s'habitue à servir un seul client : il vient chez moi et me dit 'tu dois baisser les coûts' et alors je suis obligé de suivre sinon je perds mon seul client. La tentative d'introduire notre classe d'entrepreneurs dans un marché, un vrai marché qui ne peut plus être que local souffre un peu du fait qu'ils ont été habitués à vivre autour de la grande entreprise. Le fait de faire venir de nouveaux entrepreneurs sur des secteurs différents a permis de faire voir au système économique local que l'on peut avoir d'autres secteurs en fort développement et dans lesquels le territoire peut exprimer une valeur. Pouvoir dire que Motorola<sup>80</sup> a décidé d'implanter un important centre de recherche dans le secteur de la téléphonie mobile peut convaincre les entrepreneurs locaux que l'on peut autour de ce secteur faire quelque chose avec le territoire, les compétences*<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> . Entretien avec Gastone Ave, urbaniste.

<sup>79</sup> . Cette volonté est le fruit d'une réflexion qui a mûri durant les vingt dernières années et qui a amené un certain nombre d'acteurs à souhaiter la venue d'une autre "très grande entreprise" pour pluraliser le système des relations industrielles : "Je pense à l'implantation d'un concurrent de FIAT sur le territoire turinois. La Toyota qui est allée à Valenciennes, ou la Honda, ou la Ford. Je suis convaincu qu'un pluralisme de grands producteurs est la condition pour maintenir le lien avec le territoire de tout le système externalisé, les filières de la sous-traitance, etc. Il faut un producteur final parce que sans une masse consistante de producteurs finaux, tout ce qui tourne autour des équipementiers finira par s'évaporer", entretien avec Marco Revelli, sociologue, conseiller municipal de Turin, *Rifondazione Comunista*, le 2 décembre 1999.

<sup>80</sup> . En septembre 1999, Motorola, géant américain des télécommunications, a officialisé l'implantation à Turin de son Centre Européen de Recherche et Développement. Le montant des investissements prévus par la firme s'élève à 170 milliards de lires sur 5 ans. Ces investissements devraient générer aux alentours de 500 emplois hautement qualifiés. L'annonce de l'arrivée de Motorola a été l'occasion d'une conférence de presse lors de laquelle les institutions sociétares d'ITP ont pu mettre en avant leur cohésion.

<sup>81</sup> . Entretien avec Paolo Corradini, Directeur Général d'*Investire a Torino e in Piemonte*, rapporteur de la commission système productif de *Torino Internazionale*, le 26 novembre 1999.

Pour atteindre cet objectif de diversification, le processus de planification stratégique doit permettre d'examiner collectivement les tendances en acte dans l'économie locale et globale et de décider quelles tendances soutenir, mais aussi d'offrir une arène institutionnelle à l'expression de nouveaux intérêts économiques pas ou peu représentés par les canaux classiques de la représentation patronale ou consulaire.

## **2.2 Le dispositif de construction du projet**

Le principe de l'élaboration du projet stratégique *Torino Internazionale* est entériné par le Forum pour le Développement<sup>82</sup> le 22 mai 1998 puis présenté officiellement lors d'une réunion du conseil municipal le 29 mai suivant. Son mode d'élaboration correspond assez bien à l'idéal-type du projet. Les choix stratégiques sont construits dans le cadre de dispositifs interactifs et itératifs qui visent autant à constituer des réseaux d'acteurs urbains et à secréter des rapports pérennes entre ces acteurs qu'à déboucher sur des politiques concrètes.

### 1.1.12 Le dispositif institutionnel

Le plan stratégique est un moyen de construire des décisions collectives qui ne relèvent pas uniquement des institutions publiques mais d'un système d'acteurs territorial mobilisant des acteurs et des ressources publiques et privées. "Une ville moderne, indique le document final, est un système d'activités complexe et différencié. Dès lors, il convient d'imaginer comment rendre compatible et mettre en œuvre une pluralité de lignes de développement. Ceci requiert une capacité organisationnelle et des modes nouveaux de concertation entre les intérêts, pour parvenir à des choix à long terme coordonnés. L'action de la seule administration publique n'est pas suffisante ; l'implication active de la collectivité citadine entière, dans un climat de coopération, est nécessaire"<sup>83</sup>. Le plan stratégique n'est ni un cahier de doléances adressé par la société civile à l'administration municipale, ni le programme de mandat de la junte, il est présenté comme un pacte unissant les institutions publiques et les acteurs de la société civile qui se sentent responsables de l'avenir de Turin. Le dispositif mis en œuvre pour l'élaboration du plan reflète cette volonté de lier ces entités par un pacte.

L'institution maître d'œuvre du projet n'est pas la mairie mais le Forum pour le Développement. Celui-ci a réuni un Comité Scientifique, composé d'experts italiens et

---

<sup>82</sup> . Créé par le maire à la suite de sa réélection difficile en 1996, le Forum per lo Sviluppo réunit notamment la Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Artisanat et d'Agriculture, les fondations locales, les représentants du secteur bancaire, du secteur industriel, les universités.

<sup>83</sup> . *Torino Internazionale, Il piano strategico della città*, Turin, 2000, p. 8-9.

étrangers chargés de concevoir une méthodologie du projet inspirée par les plans stratégiques d'autres villes européennes. Ce comité scientifique est co-présidé par Pasquall Maragall, maire de Barcelone entre 1982 et 1997, initiateur des plans stratégiques de la ville et président du comité d'organisation des Jeux Olympiques de 1992 et par Roberto Camagni, professeur d'économie urbaine au *Politecnico* de Milan et, à l'époque du démarrage du plan, chef du département pour les aires urbaines de la Présidence du Conseil des Ministres, au moment du gouvernement Prodi. En sont membres Enric Truño, adjoint de Maragall et coordonnateur des plans stratégiques de Barcelone, Jean Bouinot, professeur d'urbanisme à Paris et Louvain, spécialiste de la planification stratégique, Aldo Chiappe et Rolf Freitag, tous deux experts en communication, Arnaldo Bagnasco et Giuseppe Dematteis. Le Comité de Coordination, présidé par Fiorenzo Alfieri, est chargé, pour sa part, d'assurer le lien entre le Forum pour le Développement et le Comité Scientifique, d'une part, et les différentes parties prenantes du plan (administrations, agences, institutions privées, associations de représentations, etc.), d'autre part, de mobiliser les informations et d'encourager l'assiduité des participants à l'élaboration du projet. Il est composé d'assesseurs municipaux, de chefs de services de l'administration municipale et des responsables des agences para-publiques. Parmi ces dernières, deux ont constitué les chevilles ouvrières du plan stratégique, *Investire in Torino e in Piemonte* et *Turismo Torino* qui ont fourni l'infrastructure technique et les personnels pour le suivi du plan. Des groupes de travail complètent le dispositif. Ils sont mis en place au terme de la phase de diagnostic et correspondent aux 9 orientations stratégiques définies par les Comité Scientifique. Les neuf groupes de travail ont pour mission, d'une part, d'élaborer des projets opérationnels concrets à partir des orientations stratégiques définies par le méta-projet, et, d'autre part, "de créer des réseaux de coopération, d'information et des possibilités de dialogue entre les opérateurs"<sup>84</sup>. Les présidences de ces groupes de travail n'ont pas été attribuées à des politiques ou à des représentants des administrations mais à des ressortissants de la société turinoise bénéficiant d'une autorité propre à assurer une réappropriation des objectifs du plan dans tous les secteurs de cette société<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> . *Torino Internazionale, Il piano strategico della città, art. cit.*, p.13.

<sup>85</sup> . Parmi les présidents des groupes de travail, on peut signaler Andrea Pininfarina, PDG de la firme de design automobile et président du groupe "Potentiel économique", Enrico Salza, ancien président influent de la Chambre de Commerce, leader de la liste civique du "Groupe des 70" qui fusionne avec la liste Castellani lors des élections municipales de 1993, président du centre de congrès TorinoIncontra et président du groupe de travail "Réseaux internationaux de coopération", Piero Gastaldo, directeur des activités institutionnelles de la Fondation San Paolo, ancien assesseur chargé du développement économique lors du premier municipale Castellani, président du groupe de travail "Système des compétences", Cesare Anibaldi, directeur central des activités sociales et culturelles du groupe FIAT et président du groupe "Filières de la culture", Mario Carrara, directeur général de la Société de l'aéroport de Torino Caselle et président du groupe de travail "Réseaux



Le dispositif mis en place correspond clairement à un double objectif que l'on retrouve fréquemment dans les démarches stratégiques : faire émerger des stratégies partagées favorisant leur réappropriation par un grand nombre d'acteurs et d'institutions ; désigner des porteurs de projets, identifier des ressources pour mener à bien ces projets. Les projets sans porteurs doivent y trouver une structure de prise en charge. Les projets déjà portés doivent trouver à s'y situer dans un cadre plus global. Le plan stratégique vise à susciter l'alignement de stratégies jusqu'ici éparses, à construire un système intégré de portage de projet où chaque partie prenante se sent liée à la collectivité<sup>86</sup>.

*"Son utilité réside dans le fait d'offrir un bon répertoire de projets dont la crédibilité ne vient pas du fait qu'ils sont dans le plan stratégique mais d'avoir des sujets qui les portent. Beaucoup de ces projets sont nés avant ou indépendamment du plan stratégique. Mais cela ne le rend pas moins important. Au contraire, cela le rend plus crédible parce que ce n'est pas une directive abstraite conçue par un groupe de personnes extérieures à la réalité urbaine, c'est le recensement d'un système de progettualità qui se développait déjà à l'intérieur de la ville et qui s'est certainement enrichi, intégré et porté à un niveau supérieur de généralité. L'échafaudage fondamental des politiques et des projets concrets imaginés à l'intérieur du groupe dans lequel j'ai travaillé, ce sont des projets qui avaient déjà un degré élevé de définition : le projet pour le Politecnico et le renforcement de sa présence dans le champ de l'incubation, du transfert technologique, la réarticulation de l'Université en pôles, mais aussi le centre d'excellence économique et financier localisé dans l'ex Colleggio Carlo Alberto de Moncalieri, d'autres activités de recherches dans le champ des biotechnologies, de la cancérologie, etc. Tout cela, ce sont des activités qui prenaient déjà une forme claire [...]. Le plan permet d'y faire participer de nouveaux sujets et de les inscrire dans la conscience politique et culturelle au patrimoine de la ville"<sup>87</sup>.*

#### 1.1.13 Le processus de construction du plan stratégique (cf. figure T5)

L'élaboration du plan stratégique s'est faite en deux phases, une première phase de diagnostic qui a débouché sur la définition de neuf lignes stratégiques et une deuxième phase consacrée à la déclinaison de ces lignes stratégiques en actions concrètes.

La phase du diagnostic visait à associer les participants à un travail collectif de réinterprétation du territoire, véritable moment d'alignement cognitif entre les acteurs. C'est ce qu'indique A. Bagnasco pour qui l'élaboration du diagnostic a pour but de *"produire une*

---

d'infrastructures", les universitaires Luigi Bobbio et Alfredo Mela, respectivement présidents des groupes de travail "Système de gouvernement métropolitain" et "Société ouverte".

<sup>86</sup> . L'intervention du politique prend ici la forme de ce qu'Olivier Borraz une activité de "résorption des décalages", activité de régulation de systèmes d'action urbains qui ne tendent pas naturellement à converger, cf. "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", in Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1999, p. 105-106.

<sup>87</sup> . Entretien avec Piero Gastaldo, directeur des activités institutionnelles de la *Compagnia di San Paolo*, président du groupe de travail "Système des compétences" du plan *Torino Internazionale*, le 9 décembre 1999.

*image de la ville, économique, sociologique, urbanistique, démographique qui puisse être partagée. Un standard d'interprétation de la ville*<sup>88</sup>. Vingt-deux synthèses diagnostics sont réalisées par des chercheurs, universitaires et experts sur des thèmes allant de la démographie de la ville à la finance en passant par le système de gouvernement territorial et l'environnement et la qualité de la vie. Chaque synthèse comprend également des éléments de prospective à 10-15 ans. Parallèlement environ 400 questionnaires sont envoyés à des représentants d'entreprises, d'institutions et d'associations à qui il est demandé de donner leur avis sur la ville, ses forces et ses faiblesses. A la fin de l'été 1998, les données recueillies sont consignées dans un volumineux dossier, *I dati fondamentali* ("Les données fondamentales") distribué à tous les participants. A partir de ces données, le Comité scientifique publie en novembre 1998 un document synthétique, *Verso il piano* ("Vers le plan") chargé d'orienter le travail des groupes thématiques. Ce document insiste sur deux éléments fondateurs qui doivent informer les orientations stratégiques que les acteurs réunis dans les groupes de travail seront amenés à formuler : le statut évident de capitale industrielle de Turin ; son statut plus ancien de capitale politique en Europe. "*Dans ces deux traditions, indique le document, nous trouvons aujourd'hui les ressources pour un nouvel élan*"<sup>89</sup>. Et de poser les deux lignes directrices qui marqueront le processus de projet : la tradition technico-industrielle de la ville n'est pas une tare mais une ressource pour la ville qui doit demeurer une ville du "*faire et du savoir faire*" ; la valorisation du "*patrimoine culturel, civil, artistique, professionnel de l'ancienne capitale*" doit faire à nouveau de Turin une ville internationale dotée d'une pluralité de fonctions directionnelles, de richesses culturelles et de capacités d'innovation. Le Comité Scientifique propose de décliner à partir de ces deux premières lignes directrices neuf axes stratégiques sur la base desquels des groupes de travail pourront proposer des projets concrets<sup>90</sup>.

La deuxième phase voit les neuf groupes de travail correspondant aux neuf axes stratégiques se réunir à plusieurs reprises entre décembre 1998 et février 1999, impliquant au total un bon millier de personnes. Au terme d'un premier cycle de réunions, une centaine de propositions d'action est soumise au Conseil Scientifique. Sur les recommandations de ce

---

<sup>88</sup> . Entretien, le 7 décembre 1999.

<sup>89</sup> . Torino Internazionale, *Verso il piano. Informazioni di base e primi indirizzi strategici*, Turin, novembre 1998, p. 83.

<sup>90</sup> . Ces neuf axes stratégiques sont : les réseaux d'infrastructures ; le potentiel économique ; les filières de la culture ; le système des compétences ; le système tourisme-culture-commerce ; la qualité urbaine ; la société ouverte ; les réseaux internationaux de coopération ; le système de gouvernement métropolitain. Ce schéma de travail pour la deuxième phase est présenté au Forum pour le développement et au Comité de coordination lors

dernier, les propositions sont consignées dans des fiches identifiant les acteurs publics et privés qui peuvent contribuer à leur réalisation, les ressources financières nécessaires, les temps de réalisation envisageables et les avantages compétitifs que la réalisation des opérations conférerait à la ville. Fin mars 1999, le travail est réorganisé par le Conseil Scientifique autour de 6, et non plus 9 lignes stratégiques. En avril et mai 1999, les 6 groupes de travail se livrent à un réexamen détaillé des propositions afin de confronter les projets à l'existant, d'éliminer les doublons et de mieux définir les modes concrets de réalisation. Signe d'un souci d'itération permanent entre l'évolution de l'environnement et le projet, certains projets lancés entre-temps ont été intégrés, d'autres déjà réalisés ont été éliminés. Fin mai 1999, la deuxième version des fiches-projets retourne devant le Comité scientifique qui, après des corrections formelles, le soumet au maire de Turin et au Forum pour le Développement. Le 14 juillet 1999, le Forum donne son aval au projet. Le document final est signé officiellement par l'ensemble des institutions représentées au sein du Forum, la présidente de la Province de Turin, le maire de Turin et de 10 communes de sa périphérie. Le plan dans sa configuration finale comprend 1 vision stratégique de Turin à l'horizon 2010 ("*Turin métropole européenne – Turin ingénieuse, ville du faire et du savoir faire – Turin qui sait faire des choix, l'intelligence du futur et la qualité de la ville*") déclinée en 6 lignes stratégiques, 20 objectifs et 84 actions.

#### 1.1.14 Une technologie interactionniste

Autant qu'un outil de suivi de réalisation des politiques publiques, le projet se présente comme un outil de construction de réseaux de relations dans la ville. La faiblesse des institutions intermédiaires de représentation des intérêts et la prégnance des rapports bilatéraux sont jugées par l'équipe Castellani comme un frein à la constitution d'une capacité de la ville à agir comme acteur collectif et à exprimer un projet. Dans le système de production des choix collectifs que l'équipe Castellani a voulu construire, ces choix sont le produit d'interactions multiples, ils sont construits de manière incrémentale et leur validité est davantage indexée à leur appropriation par les acteurs sociaux que par une quelconque validité technique ou scientifique. Les bons projets sont les projets qui ont fait l'objet du partage le plus large et cette appropriation elle-même est garantie par le recours à la méthode interactive et itérative de construction des choix. Le travail en commissions, les aller-retour

---

d'une séance plénière tenue au siège de *l'Unione Industriale* de Turin le 2 décembre 1998 devant plus de 500 personnes.

entre les groupes de travail, le comité scientifique, le comité de coordination et le Forum sont censés constituer des liens organiques entre les acteurs du système urbain.

*"C'était un moyen tant de construire une idée partagée des choses fondamentales qu'il serait opportun de faire pour la ville, que d'impliquer les acteurs de la société civile dans cette opération. Les faire se fréquenter entre eux, faire mûrir en commun une décision, etc."*<sup>91</sup>

Dans l'esprit des concepteurs du processus de planification stratégique, ce processus ne peut être que relativement indéterminé, dicté par le tour pris par les interactions. Le projet *Torino Internazionale* est conçu plus comme l'expression de ce que ses concepteurs appellent une *"progettualità diffusa"* que comme le fruit d'une volonté descendante. La stratégie est résolument incrémentale et orientée vers les effets latéraux du projet, notamment en termes de cohésion des systèmes d'acteurs. P. Gastaldo revendique le caractère incrémental du processus :

*"Je suis convaincu que les stratégies réelles ne naissent pas à travers des processus déductifs qui se déroulent en petit comité et où l'on procède d'abord à la projection du plan stratégique et ensuite à son exécution. Les stratégies naissent toujours de manière incrémentale [...]. Cela rend le plan stratégique plus crédible parce que ce n'est pas une directive abstraite conçue par un groupe de personnes extérieures à la réalité urbaine, c'est le recensement d'un système de progettualità qui se développait déjà à l'intérieur de la ville et qui s'est certainement enrichi, intégré et porté à un niveau supérieur de généralité"*<sup>92</sup>.

De la même manière, la concrétisation des prescriptions du plan devient presque secondaire. Elle ne sert, à la limite, qu'à renforcer l'adhésion des acteurs à la dynamique du projet, mais l'essentiel est dans la pérennisation de l'alignement cognitif entre les acteurs, dans le développement de leurs dispositions à coopérer.

*"Le plus important n'est pas tellement que le plan ait des effets directs en termes de réinstallation du musée égyptien, de règlement du problème du stade mais de construire un réseau. Après il n'est pas dit que ce réseau agisse comme un seul homme, mais cela n'est pas non plus le plus important, il peut aussi s'agir d'un réseau conflictuel. Le plus important est l'habitude de la part des acteurs importants, politiques, économiques, de se rencontrer et de discuter ensemble"*<sup>93</sup>.

Le maintien de cette cohésion est en partie assuré par le processus de projet. D'abord le procédé itératif renforce le sentiment d'interdépendance entre les acteurs. D'autre part, la phase diagnostic et la mise en commun de données sur l'économie et la société turinoise a permis de constituer un fonds commun de représentations du territoire qui à la fois limite l'indétermination des choix et socialise les acteurs.

---

<sup>91</sup> . Entretien avec A. Bagnasco, sociologue, vice-président du Comité scientifique de *Torino Internazionale*.

<sup>92</sup> . Entretien avec Piero Gastaldo, directeur des activités institutionnelles de la Compagnia di San Paolo, président du groupe de travail "système des compétences" du plan stratégique.

*Torino Internazionale* apparaît comme le cas-limite d'un exercice de planification qui ne vaut pas tant par les résultats positifs qu'il génère en termes de décisions d'investissement ou de prescriptions d'usage du sol mais par le processus qu'il met en branle et les effets d'apprentissage, d'alignement cognitif, de production de ressources nouvelles que peut générer ce processus. Il faut signaler en effet que *Torino Internazionale* n'a aucune traduction cartographique et qu'il n'a pas été conçu pour précéder la révision du *Piano Regolatore Generale*, approuvé en 1995. La traduction de stratégies urbaines en arbitrages réglant l'usage des sols risquerait, aux yeux des concepteurs du projet, de mener à une déperdition des ressources cognitives, politiques et organisationnelles accumulées au cours du processus d'élaboration. Le dépassement d'une conception du plan comme instrument graphique figeant une vision de la ville souhaitable est revendiqué par un urbaniste consultant :

*"La partie dessinée du plan est faible, et même quasi absente. Cela pourrait être un avantage. Nous avons en Italie une forte tradition d'urbanisme dessiné. En Italie encore aujourd'hui 99,9% de l'urbanisme s'entend comme plan d'urbanisme dessiné. Et là-dessus, je suis très critique. Je crois que l'urbanisme doit avoir effectivement une composante dessinée, cartographique mais ce n'est pas la chose la plus importante. Le dessin n'est qu'un instrument et pas une fin. Très souvent l'urbanisme dessiné demande beaucoup de temps, d'énergie, d'argent et de ressources pour être produit, et une fois produit, il devient si rigide et si immuable que... Il faut que cela soit un instrument et pas une fin. Et donc, s'il n'y a pas dans le cas de Torino Internazionale, un dessin précis, cela peut constituer un avantage"<sup>93</sup>.*

Le plan dessiné, selon les urbanistes rencontrés à Turin, ne doit plus être une fin, la traduction inamendable d'un intérêt général. La planification doit se redéfinir comme gestion de processus, comme une activité sociale continue. Le plan doit devenir un outil de communication, de dialogue, de négociation en continu des choix d'implantation et d'aménagement, il ne doit plus ni clore ni sanctifier une vision de l'intérêt général mais nourrir en permanence la discussion sur cet intérêt général. Le plan dessiné ne disparaît pas mais il ne suffit pas à lui seul à régler les processus de planification.

Le PRG de Turin est d'ailleurs mis en œuvre dans le même esprit que le plan stratégique : l'approbation du plan ne clôt pas le processus de planification. Ses dispositions générales doivent être opérationnalisées et amendées par une négociation en continu avec les opérateurs urbains. Le PRG a désigné des aires stratégiques de transformation, sur chacun de ces espaces, une concertation est engagée entre acteurs publics et privés afin de construire un accord fixant des garanties réciproques sur le contenu, les temps de l'intervention, les

---

<sup>93</sup> . Entretien avec Valter Cavallaro, urbaniste consultant pour *Torino Internazionale*, le 15 novembre 1999.

<sup>94</sup> . Entretien avec Gastone Ave, urbaniste consultant pour *Torino Internazionale*, le 13 décembre 1999.

ressources apportées par les parties et les effets de transformation escomptés. Ces accords sont consignés dans des *Varianti*.

*"La conception de cette administration et notamment de Corsico<sup>95</sup> est qu'on ne rédige pas un plan pour après l'approuver et après le mettre en œuvre et quand on a fini de l'appliquer, on en fait un autre. C'est un processus de continuelle réélaboration. Depuis le moment où il a été approuvé, on s'est déjà donné l'objectif de le remettre en discussion, mais pas dans un esprit destructif mais dans un sens d'implémentation. Un certain nombre de Varianti est en cours d'élaboration, elles sont le témoignage de ce travail"<sup>96</sup>.*

Il n'y a pas de rapport de substitution entre le plan stratégique et des formes plus classiques de planification et d'aménagement, mais *Torino Internazionale* fait partie des ces dispositifs d'interactions qui jalonne une démarche de planification qui n'est plus conçue comme une succession linéaire de phases différenciées (élaboration, décision, mise en œuvre) mais comme processus social et cognitif continu qui permet la cristallisation incrémentale d'orientations stratégiques, elles-mêmes nourries et amendées par des projets opérationnels, eux-mêmes négociés. Ce qui est frappant dans le discours des acteurs, c'est que les conflits d'usage, les conflits autour des ressources semblent pouvoir être résolus en dehors d'un recours à l'imposition réglementaire. L'interaction est pour eux l'occasion d'une transformation de la vision que chacun des acteurs ou des groupes a de ses propres intérêts et doit permettre de réduire l'arbitrage réglementaire à une simple formalité technique.

### **2.3 La mise en œuvre du projet et ses limites**

Dans la démarche de projet, les structures d'implémentation comptent autant que la qualité de la cogitation. Selon les concepteurs du plan stratégique de Turin, la phase de mise en œuvre doit permettre de pérenniser le système d'interactions mis en place lors de la phase d'élaboration du plan.

#### **1.1.15 Le dispositif de mise en œuvre**

Le document final de *Torino Internazionale* consacre un chapitre entier à la question de la mise en œuvre. Il indique que le succès du plan dépend de la capacité du système d'acteurs constitué lors de l'élaboration du plan à conserver sa cohésion lors de sa mise en

---

<sup>95</sup> . Franco Corsico, jusque-là assesseur à l'urbanisme (et par ailleurs professeur d'urbanisme au *Politecnico*) vient de passer au moment de l'entretien à l'assessorat aux transports.

<sup>96</sup> . Entretien avec Mariella Perletti, membre du *staff* de l'assesseur à l'urbanisme, membre du comité de coordination de *Torino Internazionale*, le 29 novembre 1999.

œuvre. La technologie interactive utilisée pour le diagnostic préalable et l'élaboration du contenu du plan doit être reconduite pour la mise en œuvre du plan<sup>97</sup>.

Un premier principe de mise en œuvre consiste à confier la réalisation de chacun des 84 projets répertoriés non pas à une structure unique, publique ou privée mais à un réseau d'acteurs publics et privés. L'idée consiste à "optimiser le réseau qui s'est formé et qui a fonctionné lors de la première phase afin de coordonner la mise en œuvre des différents projets. Bien évidemment, ce réseau pourra être intégré par de nouveaux sujets"<sup>98</sup>. Ce réseau sera coordonné par une structure chargée de rappeler chacun à ses engagements, et notamment au respect des temps. Cette structure ne doit pas être un "*commissariat du plan*", pour reprendre l'expression d'un de nos interlocuteurs, mais une structure "*qui aide, appuie, accompagne les acteurs dans la réalisation, dans la coopération. Elle prendra en charge certains coûts de transaction, elle introduit un élément de confiance qui est une composante de n'importe quelle activité collaborative*"<sup>99</sup>. Cela ne doit pas non plus être une direction sectorielle de l'administration municipale.

*"L'erreur de la part de la commune serait de vouloir mettre absolument un de ses hommes, de voir l'association ou la fondation qui gèrera le plan comme une administration de la commune. Dans cette hypothèse on courrait au désastre parce que l'on perdrait le caractère supra-communal du projet. Ce n'est pas le projet de la commune, cela doit être un projet qui rassemble intérêts publics et privés"*<sup>100</sup>.

La structure de mise en œuvre retenue est une structure bicéphale de droit privé. Elle est composée d'une association *Torino Internazionale* constituée le 9 mai 2000 par les signataires publics et privés du plan. C'est l'organe politique dépositaire du contrat moral que les institutions impliquées ont signé. Le deuxième organe, technique celui-là, est une agence chargée du suivi technique des projets et des problèmes de coopération. Cette structure a aussi pour fonction de faire remonter vers les structures de coordination les observations relatives aux actions en cours et les "*éventuelles propositions de réorientation du plan lui-même*"<sup>101</sup>. On voit apparaître ici très nettement la volonté de pérenniser l'itération entre le méta-projet et les projets opérationnels, d'amender le fruit de l'effort prospectif par une prise en compte des contingences de la mise en œuvre et des évolutions de l'environnement.

---

<sup>97</sup> . Ainsi, la version finale du plan indique-t-elle que "la mise en œuvre du plan se fondera sur la même méthode de participation continue qui a caractérisé sa construction, lors de l'élaboration de l'enquête diagnostic sur la ville et surtout lors des deux cycles de groupes de travail", in *Torino Internazionale, Il piano strategico della città*, Turin, février 2000, p. 61.

<sup>98</sup> . *Ibid.*, p.61.

<sup>99</sup> . Entretien avec Piero Gastaldo, directeur des activités institutionnelles de la Compagnia di San Paolo, président du groupe de travail "système des compétences" du plan stratégique.

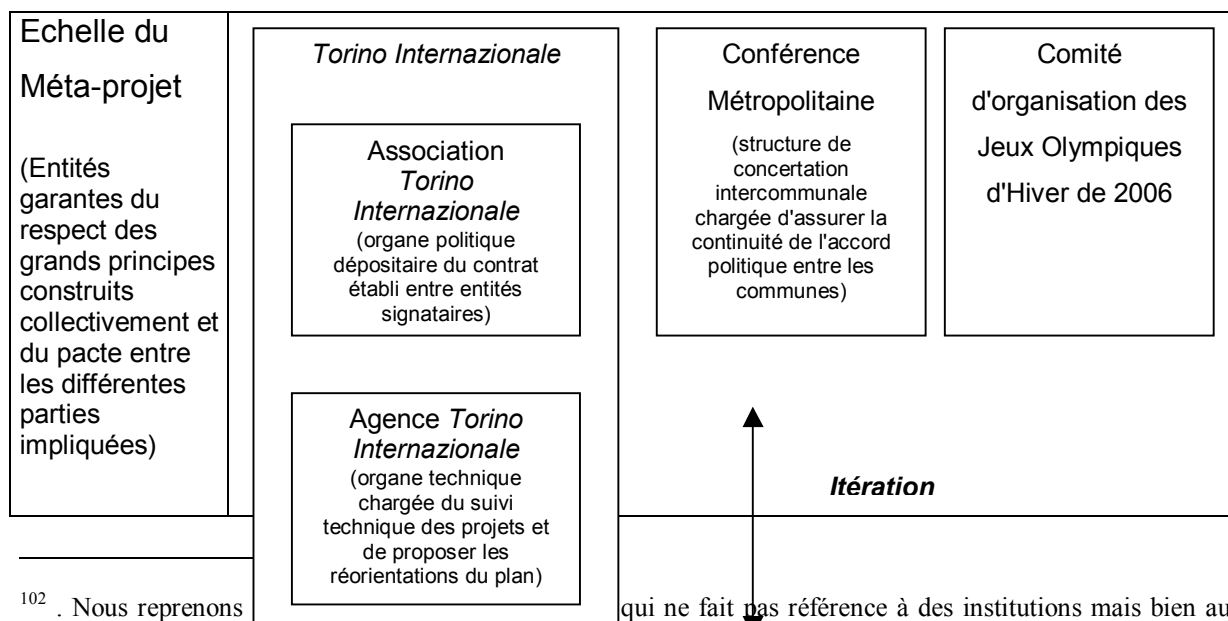
<sup>100</sup> . Entretien avec G. Ave, urbaniste consultant pour *Torino Internazionale*, le 13 décembre 1999.

<sup>101</sup> . *Torino Internazionale, Il piano strategico della città*, Turin, février 2000, p. 62.

Une Conférence métropolitaine devra assurer le respect de l'accord politique conclu entre les communes signataires du plan. Il s'agit de la structure associative de concertation intercommunale dont la création a été décidée lors de l'élaboration du plan et qui est composée de la Commune de Turin, de la Province de Turin et d'une quarantaine de communes de l'aire métropolitaine. Par ailleurs, la dimension de l'internationalisation étant centrale dans le plan, une Table permanente de concertation pour l'internationalisation, sorte de guichet unique à destination des interlocuteurs étrangers de l'association sera mise en place. Enfin, en prévision des Jeux Olympique d'hiver de 2006 dont l'organisation a été confiée à Turin, un dialogue constant est prévu entre l'association et le Comité d'Organisation des J.O. afin de garantir la cohérence entre les interventions de chacune des deux parties.

Enfin, un pacte scelle l'engagement des "*différentes composantes de la société turinoise*"<sup>102</sup> pour la réalisation des objectifs du plan. Les signataires s'engagent à soutenir l'entité bicéphale de mise en œuvre et l'organisme de gouvernement métropolitain dont la Conférence métropolitaine est la préfiguration<sup>103</sup>. Enfin, les signataires du pacte s'engagent à participer au suivi, à l'enrichissement, aux amendements et modifications éventuels auxquels le plan devra être soumis.

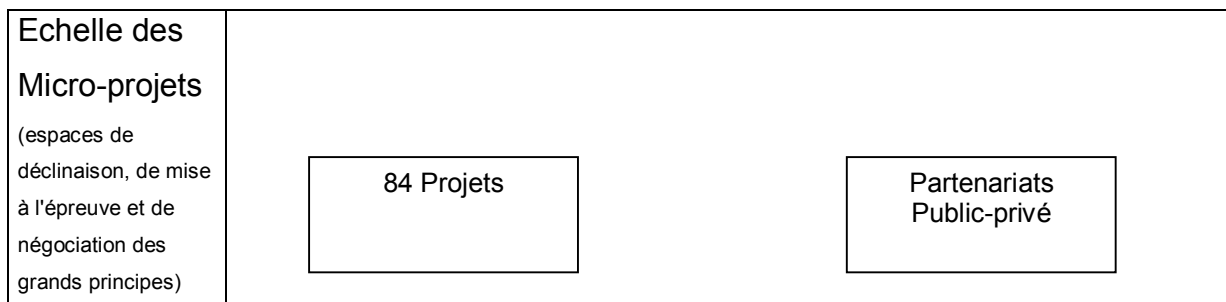
**Figure T2 :** Echelles du méta-projet et des projets concrets dans le dispositif *Torino Internazionale*.



<sup>102</sup> . Nous reprenons qui ne fait pas référence à des institutions mais bien au composantes de la société locale, cf. *Torino Internazionale, Il piano strategico della città*, Turin, février 2000, p. 117.

<sup>103</sup> . Dans le texte, la conférence métropolitaine est explicitement présenté comme une formule intérimaire ayant pour vocation de pallier l'impasse institutionnelle dans laquelle l'intercommunalité italienne se trouve, à la suite de l'échec de la loi 142/1990 qui en prévoyant des dispositifs de construction intercommunale trop ambitieux a plombé l'intercommunalité depuis 10 ans. Cf. *Torino Internazionale, Il piano strategico della città*, Turin, février 2000, p. 119. Les compétences qui seront développées en priorité sont relatives à la localisation des activités productives et à la redistribution des richesses fiscales générées, à la gestion des services urbains (électricité, eau, transports) et à la fiscalité immobilière.





#### 1.1.16 L'enjeu des ressources financières mis au second plan

Le plan stratégique de Turin accorde une place importante au repérage et à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des projets inventoriés, mais les ressources qui sont mises au premier plan par *Torino Internazionale* sont essentiellement des ressources organisationnelles, cognitives et de consensus. Les 84 fiches de projet identifient pour chaque opération le réseau des sujets et des entités à mobiliser. Aucune mention n'est faite des masses financières à engager par chacune des parties ou du chiffrage de chacun des projets. Pour les promoteurs du plan, les financements ne sont qu'un problème secondaire, ils ne doivent pas être un préalable à l'élaboration d'une vision commune. Le partage de la vision, la cohésion organisationnelle deviennent des enjeux plus importants que l'obtention ou la réunion de ressources financières dans le discours des acteurs.

Pour certains observateurs, le fait que la question des ressources financières ait été soigneusement contournée est un révélateur des limites de la dynamique engagée autour de *Torino Internazionale*. Luigi Bobbio, par exemple, regrette que le dispositif n'ait pas été basé sur une stratégie d'explicitation des conflits et une discussion sur les ressources. Du coup, le plan se résume à un accord minimum sur des enjeux consensuels, il n'opère aucun arbitrage concret :

*"La caractéristique de tout ce plan stratégique est que les conflits ne se sont pas manifestés. C'est un aspect négatif. On arrive à des accords sans expliciter au préalable les conflits. On ne sait jamais trop si les accords sont vrais ou faux. Ce qui me frappe beaucoup c'est que quand on fait un plan stratégique tout le monde est d'accord parce que notamment on ne parle pas des ressources. Et quand quelqu'un propose une idée, on l'ajoute au contenu du plan. C'est très facile de satisfaire les demandes de tous. D'un côté, c'est très bien parce que le plan stratégique doit être l'occasion de lancer des idées et de les confronter. Mais, ensuite, quand on parle des choix ponctuels, il y a des conflits très violents. Alors il est un peu curieux qu'autour de ce plan stratégique, il y ait cet accord général"<sup>104</sup>.*

<sup>104</sup> . Entretien avec Luigi Bobbio, consultant COREP, président du groupe de travail *Torino Internazionale* sur la gouvernance métropolitaine, le 15 novembre 1999.

On peut cependant indiquer, à la suite de nombre de nos interlocuteurs, que si le plan n'a permis d'arbitrer certains conflits, s'il n'a pas procédé à la redistribution de ressources, le processus même de son élaboration a permis la constitution de certaines ressources, cognitives, organisationnelles et de consensus, au prix, il est vrai, d'un silence assourdissant sur certains enjeux délicats<sup>105</sup>.

#### 1.1.17 Les premiers effets visibles

Au-delà de la rhétorique associée au plan et malgré la "jeunesse" du processus, *Torino Internazionale* a-t-il eu des effets concrets ? On l'a dit, le plan stratégique inventorie à la fois des projets nouveaux, des coups partis et certains "serpents de mer" de la politique urbaine turinoise et essaie de les intégrer dans une vision plus globale du développement de la ville. Le plan stratégique, conjugué à l'impulsion, peut-être plus décisive, donnée par l'attribution de l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver 2006<sup>106</sup>, a sans doute joué un rôle central dans l'accélération de plusieurs de ces projets. Les effets conjugués du plan stratégique et de l'attribution des J.O. ont notamment donné une impulsion décisive à la coopération inter-institutionnelle : ils ont permis la construction d'une Conférence métropolitaine qui réunit désormais 42 communes de l'agglomération turinoise et l'établissement de rapports de coopération pérennes entre les trois niveaux de gouvernement local.

Par ailleurs, la relance des politiques urbaines est indéniable. Les nouvelles dispositions régissant les rapports entre pouvoirs exécutifs et délibératifs au niveau communal y sont sans doute pour beaucoup mais le plan stratégique a aussi contribué à débloquent certains processus décisionnels. L'approbation, après modification, du PRG dont la révision avait été lancée par les juntes penta-partis, a été le premier signe de cette relance (cf. figure T4). Elle a permis de lancer des projets sur la fameuse "épine centrale" restés longtemps bloqués comme l'agrandissement du *Politecnico* et la construction d'une grande bibliothèque. Les politiques en direction des périphéries et des quartiers dégradés, en matière de logement et de régénération socio-économique, qui avaient été négligées par les juntes penta-partis, ont pu être relancées à travers le Projet Spécial Périphéries et la mobilisation active des

---

<sup>105</sup> . Un point de conflit souvent mentionné par nos interlocuteurs, et qui n'a pas été traité par le plan stratégique, est la question du stade des Alpes. Ce stade, construit dans l'urgence pour le *Mondiale* de football de 1990, est aujourd'hui surdimensionné et pose de redoutables problèmes de gestion qui ont amené certains à réclamer sa destruction ! Profitant de l'aubaine, le club de football de la *Juventus* de Turin, propriété du groupe FIAT, fait régulièrement pression sur la ville, propriétaire actuel du stade, pour en obtenir la cession afin d'y développer ses activités sur le modèle des grands clubs européens. Ce dernier avatar des rapports difficiles entre la ville et l'empire FIAT a été marqué par les menaces récentes de la *Juventus* de déménager à Bologne !

<sup>106</sup> . Comme l'indique un article du *Financial Times* qui met l'accent sur l'effet galvanisateur qu'a eu cet événement sur les élites local, in "Downhill race to get back on the map", *Financial Times*, 12 novembre 2001.

financements nationaux et européens (cf. le Projet Pilote Urbain *The Gate* évoqué plus haut). Ces différentes initiatives ont sans doute contribué à stabiliser la démographie de la commune de Turin : après vingt ans d'exode, la commune de Turin ne perd plus d'habitants.

L'avancée la plus notable concerne sans conteste le domaine des transports, identifié durant les travaux d'élaboration du plan stratégique comme l'un des plus cruciaux pour Turin. La ville a hérité de la période de domination de la FIAT un système de transports structuré en fonction des besoins de l'entreprise et de ce fait largement déséquilibré avec une insuffisance notoire des équipements ferroviaires, aéroportuaires et du système de transports collectifs urbains<sup>107</sup>. Dans le domaine des accès à Turin, la conférence de services pour la ligne grande vitesse/haute capacité entre Turin et Milan a été conclue et le projet devrait rentrer dans sa phase opérationnelle<sup>108</sup>. De même, le projet de TGV Turin-Lyon, après de longs attermolements, a été porté sur les fonts baptismaux par le sommet franco-italien de Turin du 29 janvier 2001<sup>109</sup>. La procédure de privatisation de l'aéroport de Torino-Caselle a été conclue et l'équipement devrait voir sa capacité augmenter de manière significative. Dans le domaine des transports urbains, après des années de polémiques, les chantiers du *Passante* (sorte de RER turinois reliant en souterrain les différentes gares de la ville<sup>110</sup>) et du métro<sup>111</sup> ont enfin démarré (cf. figure T7). Il faut rappeler que le *Passante* était déjà à l'ordre du jour des PRG de 1948 et 1959 et que les premiers travaux sur le tronçon Lingotto-Porta Susa ont commencé en 1986!<sup>112</sup> Les deux infrastructures devraient être mises en service fin 2005 avant les Jeux Olympiques de 2006. En outre, conformément à une loi régionale récente, il faut signaler la

---

<sup>107</sup> . Le système de mobilité turinois se caractérisait par un effort d'infrastructure quasi exclusivement porté dans l'après-guerre sur les voiries de contournement, essentiellement au sud de l'agglomération, là où les unités de production FIAT étaient concentrées : "l'engagement le plus consistant a toutefois été dirigé vers la réalisation d'infrastructures de voirie qui a intéressé toute la bande métropolitaine extérieure, en réponse aux exigences du système productif", in Corsico, F., Peano, A., *Torino : metropoli in transizione*, Torino, CELID, 1991, p. 52. En revanche, le système de transports collectifs urbains n'avait fait l'objet, jusqu'à ces dernières années, que de très peu d'investissements.

<sup>108</sup> . Le projet comporte la construction de deux tronçons pour un total de 6500 milliards de liras (soit environ 20 Mds F) avec un premier tronçon entre Turin et Novara dont la mise en service est prévue pour la fin 2005 et un deuxième entre Novara et Milan dont la mise en service est prévue pour début 2007.

<sup>109</sup> . "Vers un TGV Lyon-Turin", *Le Monde*, 26 janvier 2001.

<sup>110</sup> . La réalisation du *Passante* permettra de relier par des voies souterraines les quatre gares ferroviaires de la ville : Lingotto au Sud, Porta Nuova au centre, Porta Susa et Dora au Nord. Il permettra de relier les banlieues Sud (Moncalieri, Trofarello) et Nord (Stura, Settimo Torinese et plus tard l'aéroport de Caselle) de la ville sans rupture de charge.

<sup>111</sup> . Le premier tronçon du métro VAL reliera la commune périphérique de Collegno à l'Ouest de Turin à la gare centrale de Turin Porta Nuova en passant par la gare de Porta Susa par laquelle transite actuellement le TGV Paris Milan. Le coût du premier tronçon s'élève à 1 300 milliards de liras (environ 4 Mds francs). Le deuxième tronçon reliera Porta Nuova au Lingotto et son coût s'élèvera à 650 milliards de liras (environ 2 Mds francs). Les premiers chantiers ont été ouverts le 19 décembre 2000.

<sup>112</sup> . Peano, A., "Storia e prospettive del passante ferroviario", in Indovina, F. (a cura di), *La città di fine millenio*, Milano, Franco Angeli, 1990.

mise en place récente d'une Agence des transports métropolitains à l'initiative de la province et des communes de la conférence métropolitaine.

Dans le domaine du développement économique, l'activité d'ITP a porté ses fruits puisque depuis que l'agence est opérationnelle, c'est-à-dire depuis début 1998, 41 nouvelles entreprises –pour environ 2300 emplois- se sont installées en Piémont et majoritairement dans la Province de Turin. Actuellement, la région de Turin réussit à attirer environ un quart des investissements privés en recherche et développement de toute l'Italie<sup>113</sup>. *L'Environment Park*, une technopole fonctionnant comme société de services à disposition des PME désirant investir dans l'environnement, a connu une croissance continue. Environ 80 sociétés et institutions y sont déjà installées parmi lesquelles COLT, entreprise britannique de communication qui devrait entreprendre le câblage du Piémont et de la Lombardie, le CNR, Pininfarina. Par ailleurs, les deux universités de la ville, le *Politecnico* et l'Université de Turin ont créé leur incubateur d'entreprises. Dans le domaine de la formation et de la culture, Turin a obtenu en juin 2001 la localisation du *Staff College*, centre de formation des fonctionnaires de la galaxie onusienne<sup>114</sup>. Sur le plan de la culture, le plan stratégique semble avoir accéléré le projet de construction du Musée national du cinéma dans la *Mole Antonelliana* (cf. figure T8).

Récemment, un outil cartographique de suivi de la mise en œuvre du plan dans l'agglomération de Turin a été mis en place à l'initiative conjointe de la Province et des communes de la conférence métropolitaine<sup>115</sup>. Il permet non seulement de suivre l'état d'avancement des 84 projets prévus par le plan stratégique mais aussi de tous les projets de portée métropolitaine mis en œuvre par les communes de l'agglomération turinoise (cf. figure T6). 213 projets ont ainsi été recensés dont 56 concernent la commune de Turin, pour un total de 6 milliards d'euros<sup>116</sup>. Cependant, répétons-le, l'état d'avancement du plan stratégique rend

---

<sup>113</sup> . Avec notamment cinq implantations importantes annoncées fin juin 2001, cf. "Più estero in Piemonte", *Il Sole 24 Ore*, 28 juin 2001.

<sup>114</sup> . "La vittoria del nostro impegno", *La Stampa*, 12 juillet 2001. Cette implantation complète la palette de sièges d'institutions internationales dont bénéficie Turin puisqu'elle accueille déjà le Bureau International du Travail et son Centre International de Formation, l'UNICRI, agence onusienne d'observation de la criminalité internationale, le centre *Hydroaid* de l'UNESCO et l'*European Training Foundation* de l'Union Européenne depuis 1995.

<sup>115</sup> . Cette carte est un outil de *monitoring*, mais c'est encore davantage un outil d'alignement cognitif permettant la construction d'une vision métropolitaine. Elle a en effet pour vocation d'aider "chacun à se rendre compte de l'impact que ses propres initiatives peuvent avoir sur les autres, de stimuler la coordination et la collaboration entre tous, de promouvoir l'élaboration de nouveaux projets, de fournir une idée précise des transformations à l'œuvre dans l'agglomération", in "Costruire il governo metropolitano", *Tam-Tam*, Lettre d'information du plan stratégique *Torino Internazionale*, 2001-02.

<sup>116</sup> . 23% des projets en sont à la phase initiale, 30% à un état intermédiaire et 46% sont largement avancés, cf. "La mappa in numeri", *Tam-Tam*, Lettre d'information du plan stratégique *Torino Internazionale*, 2001-01.

difficile l'évaluation précise de ses effets matériels. En revanche, les effets sur les rapports qui unissent les acteurs du dispositif de gouvernance urbaine sont plus discernables.

### **3. Dynamiques et effets du projet**

Dans le cas de Turin, la recherche a essentiellement porté sur l'échelle du méta-projet, les entretiens ont été menés peu avant la signature officielle du plan stratégique. Il est encore difficile d'évaluer les effets concrets du plan en termes de production de politiques publiques. En revanche, on peut repérer les effets politiques du processus de planification stratégique, notamment en termes de transformations des rapports entre acteurs et de modification des représentations communes du territoire turinois.

#### **3.1 L'actualisation des régulations socio-territoriales**

Le processus d'élaboration du projet *Torino Internazionale* s'est accompagné de l'actualisation de régulations socio-territoriales, autrement dit des modes d'organisation des rapports entre les acteurs liés à leur inscription dans un territoire spécifique. La reconnaissance de ces liens communautaires, règles de réciprocité et normes de coopération et la volonté consécutive d'en faire un point d'appui pour les stratégies de développement de Turin sont des *outputs* essentiels du projet *Torino Internazionale*. La mise en lumière de ces liens et réseaux de coopération est censée permettre à Turin d'agir comme un acteur collectif.

##### 1.1.18 "Sous la FIAT, le district"

Le plan stratégique a été l'occasion pour bon nombre d'acteurs turinois de découvrir la richesse et la complexité des liens que l'industrie automobile entretient avec le territoire. La diffusion des recherches sur le tissu productif de la ville a permis de diffuser l'image d'une FIAT dont les performances sont tributaires d'un réseau de sous-traitance qu'elle a contribué à structurer mais dont les composantes se sont autonomisées. Soumises à la concurrence, ces entreprises ont développé une très haute technicité. A bien des égards, Turin fonctionne comme un district industriel de l'automobile : le caractère diffus de la culture technique, les relations de coopération-concurrence, les transferts technologiques entre firmes constituent un capital social spécifique. Une action prévue par *Torino Internazionale* vise d'ailleurs à renforcer ce pôle d'excellence en établissant des liens entre les universités et le district de l'automobile, en favorisant les transferts technologiques et la circulation des connaissances.

La diffusion de cette représentation de l'économie turinoise est un effet inattendu du plan stratégique, preuve du caractère partiellement indéterminé des processus de projet. Au

départ, en effet, le projet est axé autour des thématiques du tourisme, de la culture et de la revalorisation de l'image de Turin<sup>117</sup>. L'idée au départ est bien de donner à Turin une légitimité de ville touristique<sup>118</sup>, de ville dotée d'une certaine qualité urbaine pour la sortir de la monoculture industrielle et mieux la situer dans la compétition territoriale européenne<sup>119</sup>. Mais assez rapidement, le centre de gravité du débat se déplace vers la question du système productif turinois, ses avantages compétitifs, ses perspectives de spécialisation, de diversification et/ou de reconversion. L'assiduité au groupe de travail sur le potentiel économique présidé par Andrea Pininfarina<sup>120</sup> n'est sans doute pas étrangère à ce déplacement.

Le processus d'élaboration du projet devient alors la scène où s'épanouit un débat qui a germé dans certains cercles économiques et universitaires sur le futur économique de Turin depuis une dizaine d'années. Ce débat oppose les partisans d'un enrichissement de la filière de l'automobile, de la constitution d'un district de l'industrie automobile aux partisans du soutien à la diversification naissante du système productif turinois. La première option est soutenue par l'*Unione Industriale* et le principal syndicat ouvrier, la CGIL<sup>121</sup> et notamment par son secrétaire régional, Pietro Marcenaro –passé depuis à la politique, à la tête des DS de la Région. La deuxième option est soutenue par la Province, gouvernée par une majorité de gauche et agent actif de la mise en place des pactes territoriaux dans les différents bassins économiques des environs de Turin et par l'économiste Sergio Conti. Le plan stratégique est

---

<sup>117</sup> . Le plan stratégique est, rappelons-le, lancé par l'assesseur à la promotion internationale de la ville et géré par les deux agences *Turismo Torino* et *ITP*, cette dernière n'étant pas une agence de développement économique mais de promotion du territoire et d'attraction des investissements. Sa création est d'ailleurs le fruit d'une sensibilité précoce à Turin pour le marketing territorial. Déjà en 1991, la Chambre de Commerce lance un prix international du marketing territorial. A cette occasion un séminaire de quatre jours réunit à Turin des représentants de villes européennes ayant innové dans les domaines du développement économique, de la promotion, du marketing, ayant conduit une réflexion sur les avantages compétitifs et sur la compétition entre systèmes territoriaux.

<sup>118</sup> . "Notre vocation touristique est une vocation légitime parce que nous sommes aussi une ville d'histoire et de culture. Et comme aujourd'hui, pour le tourisme et pour l'internationalisation, la composante culture est très importante, nous essayons de retirer cette couverture qui avait été posée sur la ville, sur ses musées, sur son urbanisme, sur sa nature, sur ses parcs et nous avons commencé à faire voir la ville", entretien avec Fiorenzo Alfieri, assesseur au commerce et à la promotion de la ville, le 26 novembre 1999.

<sup>119</sup> . Pour certains interlocuteurs, l'entrée touristique peut constituer un véritable modèle de gestion urbaine : "Le tourisme contribue à la régénération de l'environnement urbain, assure la requalification esthétique, le renouvellement et à l'amélioration du climat social. Le tourisme apporte la culture, il induit restructuration physique, rénovation urbaine, attention à la requalification de la ville, etc. Et aussi manifestations culturelles, etc. Le tourisme est une incitation forte pour rendre l'environnement urbain et régional plus agréable et améliorer l'image de la ville et de la région qui ont toujours eu une forte connotation fordiste qui est en train de se modifier", entretien avec Paolo Buran, chercheur à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales de la Région Piémont, le 22 novembre 1999.

<sup>120</sup> . Andrea Pininfarina est le PDG d'une PME de design, fondée par son père, qui a certes prospéré dans le sillage de la FIAT mais qui a su s'affranchir de cette tutelle en développant une activité internationale. Le jeune entrepreneur est par ailleurs président d'*ITP* et est devenu récemment président de l'*Unione Industriale* du Piémont.

<sup>121</sup> . *Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, premier syndicat italien, resté longtemps proche du PCI.

l'occasion de faire prospérer cette controverse, de diffuser les différentes analyses du système productif local, de débattre des avantages compétitifs du territoire turinois. Peu à peu, une nouvelle représentation du système productif local s'enracine dans l'esprit des participants : celle d'un territoire à l'égard duquel les acteurs économiques n'ont pas qu'un rapport purement instrumental, mais où des liens d'interdépendance, des réseaux de coopération se sont créés, où une culture technique s'est enracinée, où des fonctionnements de type "district industriel" se sont mis en place. Ainsi la vision d'un territoire recelant des logiques districales et des régulations communautaires tend à tempérer, dans le discours des acteurs économiques, la vision jusqu'ici dominante d'un territoire mis en coupe réglée par une entreprise dominante :

*"Le raisonnement que les entrepreneurs qui ont travaillé avec nous ont été amenés à développer est que les avantages compétitifs sont des avantages qui sont organisés territorialement"<sup>122</sup>.*

*"Certaines entreprises se rendent compte plus que dans le passé de leur rapport au territoire. Dans le passé, la grande entreprise pensait pouvoir faire ce qu'elle voulait du territoire et du public. Selon moi, ce n'est plus comme cela et cela se voit à tous les niveaux. L'entreprise se rend compte que pour certains aspects, par exemple la formation, on ne peut plus se contenter, comme dans le passé, de se servir sur le marché du travail parce qu'on manque justement de compétences. On ne trouve plus les gens pour faire tel ou tel travail. Il faut donc intervenir en amont. C'est la même chose dans le domaine de l'innovation. Le fait que les centres de recherche qui avant travaillaient uniquement pour le groupe FIAT, se sont rendus compte que cela ne pouvait plus suffire pour survivre et qu'ils vendent désormais des technologies à l'extérieur, est assez significatif. Ils ont des rapports avec d'autres entreprises qui ne font pas forcément partie du secteur de l'automobile. D'autres entreprises se rendent compte qu'elles auraient intérêt à avoir plus de rapports avec l'Université parce que le rythme de l'innovation s'est accéléré. Il ne suffit plus de faire des petites améliorations. Il faut vraiment faire un saut qualitatif, faire de l'innovation de produits et cela l'entreprise ne peut pas le faire seule, elle a besoin de rapports avec les autres. [...] Les sous-traitants de premier niveau ont bénéficié d'un programme de formation pour améliorer la qualité de leur production. [...] Cette initiative aurait été impensable quinze ans auparavant parce qu'avant le client ordonnait de faire ceci ou cela à tel prix. La FIAT a vu qu'il n'était plus possible d'agir comme cela parce que les résultats en termes de prix, de qualité n'étaient pas satisfaisants. Cela a créé toute une série de liens qui existent aussi vers l'extérieur. L'entreprise s'est rendue compte qu'il est nécessaire plus que dans le passé d'avoir des rapports avec le territoire et également avec le public. D'autre part, le public s'est rendu compte que les entreprises ne doivent pas être contraintes mais aidées"<sup>123</sup>.*

Ainsi, le thème de l'internationalisation a-t-il débouché sur un travail de réinterprétation collective du système productif local amenant les acteurs économiques à

---

<sup>122</sup> . Entretien avec Paolo Corradini, Directeur Général d'ITP, rapporteur de la commission système productif de Torino Internazionale, le 26 novembre 1999.

prendre en considération le rôle du tissu des relations de coopération, de transferts de technologie, des savoir-faire techniques sédimentés dans la performance économique. Ce travail collectif a permis non seulement de resserrer les liens entre acteurs économiques mais d'améliorer les relations entre acteurs économiques et institutions publiques, jusque-là marquées par la méfiance réciproque. La confrontation de Turin à son environnement international a débouché sur la réinterprétation de l'identité économique et du système des relations qui innervent le système productif urbain. Des actions du plan stratégique visent ainsi à valoriser les districts industriels existants, à soutenir les transferts technologiques et les réseaux de coopération technique. Il s'agit de faire de ces complémentarités et rapports de coopération des modes de régulation des comportements et des relations entre acteurs.

#### 1.1.19 Un *output* inattendu : un futur néo-industriel pour Turin

Le processus de projet a débouché sur un *output* inattendu : le consensus autour de la nécessité de maintenir et de développer la vocation industrielle de Turin. Alors que la tendance dominante à la fin des années 1980 et au début des années 1990 consistait à vouloir tourner la page de l'industrie pour embrasser la société de services, à axer l'essentiel des efforts sur l'attraction des implantations venues de l'extérieur, le plan stratégique semble avoir signé un tournant : l'accent y est davantage mis sur l'actualisation des avantages compétitifs enracinés dans le territoire, et notamment les savoir-faire liés à la présence séculaire de l'industrie. Les politiques suivies jusqu'ici à Turin –l'expérience *Technocity*<sup>124</sup>, le PRG des années 1980- allaient plutôt dans le sens d'une tertiairisation de la base économique de la ville.

*"Le plan dit que l'industrie n'est plus l'unique filon portant de la société locale, mais il dit que l'industrie demeurera un aspect important de la société locale. C'est quelque chose sur lequel maintenant tout le monde est d'accord"*<sup>125</sup>.

*"Ce qui est important, selon moi, ce n'est pas tant l'aspect opérationnel, mais que les administrations publiques reconnaissent l'importance, par exemple, de l'objectif de développer le potentiel économique de la ville. Et qu'il y ait donc une reconnaissance du rôle par exemple de l'industrie ou de certains secteurs pour le futur de la ville. C'est un peu une manifestation de la volonté politique et un engagement de l'administration publique à porter certaines politiques"*<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> . Entretien avec M. Pignatelli, *Unione Industriale* Turin, Centre de recherches économiques et sociales, le 2 décembre 1999.

<sup>124</sup> . Fondée en 1985 sur l'initiative de la Fondation Agnelli, l'association *Technocity* réunit la FIAT, Olivetti, des entreprises publiques et privés, des institutions financières, des associations d'entrepreneurs afin de soutenir le développement des technologies dans l'aire Turin-Ivrea-Novare.

<sup>125</sup> . Entretien avec A. Bagnasco.

<sup>126</sup> . Entretien avec M. Pignatelli, centre de recherches économiques et sociales de l'*Unione Industriale* de Turin, le 2 décembre 1999.



Cet accord sur la nécessité de conforter cette vocation manufacturière fait de Turin une des rares villes industrielles européennes qui, au terme d'une crise économique profonde, n'ont pas voulu tourner le dos à leur passé industriel. On peut interpréter ce choix comme la manifestation du poids des intérêts industriels<sup>127</sup>, on peut aussi y voir une capacité collective à prendre en compte l'enracinement de savoir-faire et d'une culture technique. L'option néo-industrielle n'est donc pas uniquement le fruit du jeu spontané des forces économiques en présence, elle est aussi le produit d'un processus d'apprentissage, d'un effort collectif d'interprétation et d'actualisation des dotations territoriales rendus possibles par le dispositif interactif et itératif du plan stratégique.

*"Je voudrais évoquer une dialectique assez vivace qui s'est développée entre ceux qui se sont occupés d'une manière ou d'une autre du Turin industriel. Turin est une ville industrielle et s'il y a un scénario commun à tous c'est que Turin doit rester une ville industrielle parce que dans la compétition globale, celui qui gagne est celui qui fait des choses que les autres ne savent pas faire. Turin sait faire des biens manufacturés, sait faire de la technologie. Depuis quelques années, on discute d'une Variante du PRG de Turin, concernant l'industrie. Parce que le précédent plan disait qu'on ne devait plus prévoir d'espaces pour l'industrie, parce qu'il fallait organiser la transition vers le tertiaire, comme à Milan, sans tenir compte de l'héritage historique de Turin. On ne peut pas inventer une économie et une culture du jour au lendemain. Le problème est de valoriser les ressources existantes parce que ce sont des ressources vendables et qu'elles définissent la compétitivité d'une ville. Tout le monde s'accorde sur le fait que Turin doit continuer d'être une ville industrielle et sur la nécessité de relancer son rôle industriel, manufacturier"<sup>128</sup>.*

Le résultat peut paraître assez plat et neutre en termes de choix stratégiques, mais, pour les participants aux plans, là n'est pas l'essentiel. Le plus important est d'avoir réussi à construire un espace de concertation où les différents intérêts ont pris l'habitude d'interagir en dehors des formes ritualisées de conflit. La mise en perspective de l'économie et de la société turinoise par rapport à son environnement territorial a permis de faire émerger une conscience communautaire, d'actualiser des modes d'organisation des rapports entre acteurs basées sur la confiance et la réciprocité. Turin y est représentée non plus comme la scène d'un conflit qui

---

<sup>127</sup> . Bien que certains voient dans les dernières manœuvres autour de l'activité automobile de la FIAT le signe de la volonté du groupe de se consacrer de plus en plus aux services. L'alliance contractée le 13 mars 2000 avec *General Motors*, premier groupe automobile mondial, fait entrer le groupe de Détroit dans le capital de FIAT Auto à hauteur de 20% des parts en échange d'une acquisition par FIAT de 5,1% de GM. GM dispose d'un droit de préemption sur les 80% restants en cas de vente par la famille turinoise de FIAT Auto (cf. "I termini dell'alleanza", *Il Sole 24 Ore*, 14 mars 2000).

<sup>128</sup> . Entretien avec Sergio Conti, économiste spécialiste de l'industrie turinoise, le 1<sup>er</sup> décembre 1999. S. Conti ne disait pas autre chose dans un article paru en 1998. Les expériences de politiques économiques menées dans les régions d'industrialisation ancienne montrent que la requalification de la structure productive ne se fait jamais par la simple attraction de nouvelles activités dites à haute technologie, mais par la "régénération de technologies

s'y jouerait sans cesse mais aussi comme une communauté sociale et politique et un acteur collectif.

#### 1.1.20 Construire des régulations communautaires

Le thème de l'internationalisation a été retenu par la junte Castellani afin de faire sortir la ville du système des relations sociales hérité de l'omniprésence de la grande industrie fordiste et du conflit de classe qui l'accompagnait, et afin d'introduire des éléments de régulation communautaire dans l'organisation des relations entre acteurs, groupes et institutions et dans les modes de construction des choix collectifs et de résolution des conflits. Le processus interactif et itératif du plan stratégique, le travail de confrontation avec le global permettent de mettre à jour ces régulations communautaires et de les développer, de conforter un processus de pluralisation de la société turinoise, d'autonomisation de ses composantes, mais aussi de reconnaissance des liens unissant ces parties.

A travers l'implication des acteurs dans un dispositif interactif et peu institutionnalisé d'interprétation du territoire, le gouvernement urbain entend limiter, sinon proscrire, les rapports purement instrumentaux au territoire, les stratégies d'*exit* et d'évitement, développer un sentiment d'appartenance commune, susciter un processus d'inter-connaissance et d'inter-reconnaissance entre les acteurs urbains et permettre, à terme, l'institutionnalisation du territoire comme entité régulatrice des comportements de ces acteurs et la constitution d'une capacité d'action collective.

Les promoteurs du projet visent à faire partager une image de Turin comme formation sociale spécifique ayant accumulé des cultures techniques, des savoir-faire spécifiques, tirant ses performances de fonctionnements sociaux irréproductibles. Un des documents de *Torino Internazionale* indique que le territoire turinois a accumulé un "*know how* spécifique qui est créé et consommé localement, qui circule sous la forme d'une connaissance contextuelle, accessible seulement à qui opère dans ce contexte territorial"<sup>129</sup>. L'agir politique du projet "exhume" le territoire comme communauté historiquement constituée et tente d'éradiquer une vision de ce territoire comme contenant neutre de pratiques politiques, sociales et économiques prenant sens à une autre échelle, nationale ou globale. La démarche de projet situe l'activité de gouvernement dans l'activité instituante consistant à exhumer les caractéristiques historiquement constituées d'un territoire-formation sociale à travers

---

ou de secteurs historiquement enracinés dans l'économie de la région", in "Il sistema delle imprese e i vantaggi competitivi", *Atti e Rassegna Tecnica della Società ingegneri e architetti di Torino*, n°1, février 1998, p. 52.

l'activation des échanges entre acteurs sociaux. Ici, la planification change de vocation : elle n'a plus uniquement pour but de fixer un cadre normatif régulant le développement économique et ses effets spatiaux mais davantage d'instituer une arène au sein de laquelle acteurs publics et privés construisent collectivement une représentation de ce qu'est le territoire (en termes de culture productive, d'avantages compétitifs, de potentialités, etc.) qui lie de manière souple chacun des acteurs et les fait agir sur la base d'un sentiment commun d'appartenance et d'une vision partagée des caractéristiques et des perspectives d'un territoire.

Il est intéressant de noter que, dans l'esprit des promoteurs du plan, l'institutionnalisation d'une capacité d'action collective à l'échelle de la ville procède de la densification des réseaux sociaux, de la stabilisation de rapports d'interconnaissance et de réciprocité entre les acteurs urbains et non pas tant de l'émergence d'un pouvoir institutionnel fort, à l'échelle de la commune ou de l'agglomération. D'ailleurs, tous les aspects relatifs aux institutions politiques formelles ont fait, dans le cadre du plan stratégique, l'objet d'une bien moindre attention. Le groupe de travail sur la gouvernance métropolitaine et sur l'éventuelle création d'une institution intercommunale, la *Città Metropolitana*, n'a pas fonctionné de manière optimale et s'est conclu par la décision de mettre en place une association réunissant certaines communes sur une base volontaire. En réalité, les institutions politiques sont vues comme des lieux de dilution de la capacité des acteurs urbains à faire système et de destruction du consensus construit dans la communauté. La mise à l'écart plus ou moins explicite du conseil municipal de Turin de *Torino Internazionale* en est l'illustration.

Il convient de noter l'influence des théories systémiques et cognitives appliquées au territoire sur bon nombre des promoteurs du plan. Dans ces théories, la ville n'est plus appréhendée comme une simple infrastructure mais comme un système à l'intérieur duquel des réseaux économiques, sociaux, physiques se stratifient et se connectent entre eux. Le système territorial est alors défini par les relations nombreuses et denses qui existent entre ses composantes. Cette densité de relations est facteur d'autonomisation, d'auto-reproduction et d'autorégulation du système. Elle permet au système d'identifier un problème, de faire partager la représentation du problème à ses composantes et d'agir en conséquence. Une ville, fonctionnant à l'image d'un système, est à la fois une entité close qui possède sa propre organisation, sa propre identité, ses propres modes de régulation, toutes choses qui sont reproduites au fil des actions successives ; elle est en même temps ouverte et réactive à l'environnement et aux stimuli que celui-ci produit. Ces stimuli déterminent des changements

---

<sup>129</sup> . Dematteis, G., 1998, "Megatrend", in *Torino Internazionale, I dati fondamentali. Informazioni sintetiche per*

à l'intérieur de la structure du système. Mais parce que ce système est doté de sa propre identité et de ses propres modes de régulation, ces changements ne seront pas déterminés par les stimuli mais également par les caractéristiques propres du système. Dans cette perspective, la planification urbaine elle-même est redéfinie dans ses objectifs. La planification ne vise plus tellement, ou plus uniquement, à résoudre des problèmes sur la base d'une connaissance scientifique, à exercer un contrôle direct sur les transformations urbaines au travers d'une activité réglementaire. La planification vise davantage à construire les capacités systémiques à contrôler, innover, s'adapter, s'auto-organiser et agir de manière cohésive. Elle vise à mettre en relation les différentes composantes du système à travers une activité essentiellement cognitive ayant pour but de créer un sens commun, une identité commune<sup>130</sup>. C'est en densifiant les réseaux sociaux urbains, en établissant entre eux de multiples connexions que les promoteurs de *Torino Internazionale* entendent constituer une capacité d'action collective.

### **3.2 L'établissement de nouveaux rapports politiques**

#### 1.1.21 "Construire un système de gouvernance élargi "

L'ambition des jupes Castellani est bien de recomposer une capacité de direction politique de Turin, mais non pas à travers la reconstitution de filières hiérarchiques de commandement ayant l'administration municipale comme sommet, mais davantage à travers la construction d'un "système de gouvernance élargi", pour reprendre les termes d'un de nos interlocuteurs, autrement dit, un système pluraliste développant une capacité d'action et de direction davantage à travers la qualité des liens existant entre ses composantes que grâce à la concentration de ressources au sein d'une institution. Il s'agit de construire une capacité organisationnelle dans laquelle la hiérarchie, l'autorité cèdent le pas à la confiance, au réseau et à la coopération volontaire, dans laquelle l'institution centrale –politique ou économique– ne légitime pas et n'ordonne pas unilatéralement des acteurs périphériques mais où la capacité d'action est déterminée par une capacité des différents acteurs à se reconnaître mutuellement. C'est ce qu'indiquent très clairement deux de nos interlocuteurs :

---

*la costruzione del piano*, Torino, 1998.

<sup>130</sup> . Luigi Mazza, un urbaniste enseignant au *Politecnico* de Turin, propose une définition de la planification comme activité sociale continue de description, unifiant des représentations et activant en permanence des relations entre les composantes du système ("Descrizione e previsione", in Lombardo, S., Preto, G., *Innovazione e trasformazioni della città : teorie, metodi e programmi per il mutamento*, Milano, Franco Angeli, 1993). Les approches systémiques et cognitives de la planification urbaine sont inspirées des cognitivistes argentins Maturana et Varela (Maturana, H. Varela, F., Paolucci, R., *The Tree of Knowledge, The Biological Roots of Human Understanding*, 1992). Valter Cavallaro, urbaniste consultant pour *Torino Internazionale* y fait

*"Déjà, la première giunta Castellani avait mis au centre de ses préoccupations une série de thèmes qui sont ensuite réapparus. Parmi ces thèmes, il y avait l'exigence de déplacer l'attention de la Commune des secteurs dans lesquels elle était l'acteur exclusif des décisions politico-administratives aux secteurs où elle n'intervenait pas ou peu. Il s'agissait de la faire émerger comme sujet promoteur de développement à l'intérieur d'un système de gouvernance élargi à l'intérieur duquel elle n'était pas l'unique acteur. C'était une inspiration très claire"<sup>131</sup>.*

*"La chose plus intéressante, si ce plan réussit, cela aura été de construire une légitimation non pas politique, mais une légitimation dérivant du jeu entre politique, institutions civiles et catégories d'intérêts de la ville. C'est ce qui est intéressant. Ce n'est pas le maire qui légitime qui que ce soit ou quoi que ce soit avec ce projet. Ce n'est pas le conseil municipal qui légitime. Eux, il font leur part. Mais, de la manière dont ce plan est construit, la légitimation vient de la ville. Et c'est en ce sens qu'est construite la société locale. Et dans ce sens, c'est vraiment de la gouvernance"<sup>132</sup>.*

Les promoteurs du plan stratégique visent à reconstruire une capacité de direction, et plus largement à reconstruire la politique à Turin par le biais d'un assouplissement des modes opératoires que l'on associe généralement à l'agir politique : le commandement, la hiérarchie, la bureaucratie, l'organisation formelle ; et à valoriser ceux que l'on associe à d'autres sphères d'activité sociale : la réciprocité, la libre association, l'identité. De fait, selon un nombre important de nos interlocuteurs, autour de *Torino Internazionale*, des pactes territoriaux au niveau provincial, du Plan Régional pour le Développement et l'Emploi (PRSO), une capacité institutionnelle de direction s'est recomposée ces dernières années à Turin et dans sa région.

*"L'épisode du plan stratégique mais aussi des pactes territoriaux a vu un retour fort de l'institution. Les pactes ou le plan stratégique ne pouvaient naître sur la base d'un accord entre les associations qui représentent les intérêts des entreprises, des syndicats sans l'institution. Au contraire, dans la province de Turin et dans notre ville, tout cela est né suite à une proposition qui a vu au départ les institutions appeler les associations de représentation. Savoir impliquer les autres entités : là, les institutions ont un rôle. Ce n'est pas l'Unione Industriale, la Confédération Nationale de l'Artisanat, les associations du commerce, de l'agriculture qui se sont réunies pour construire un plan stratégique. Le choix de construire une table de confrontation entre les parties sociales a été un choix de l'institution, du maire de Turin. Il faut reconnaître au maire le mérite d'avoir bien opéré dans cette direction. D'elles-mêmes les associations se réunissent difficilement parce qu'il existe entre elles des relations conflictuelles"<sup>133</sup>.*

---

largement référence dans sa thèse, *Costruire il presente. Progettazione delle trasformazioni di una macchina non banale : il sistema territoriale*, Tesi di dottorato, Politecnico di Torino, février 1995.

<sup>131</sup> . Entretien avec Piero Gastaldo, assesseur chargé du développement économique dans la première giunta Castellani, directeur des activités institutionnelles de la Compagnia di San Paolo, président du groupe de travail "système des compétences" du plan stratégique, le 9 décembre 1999.

<sup>132</sup> . Entretien avec Arnaldo Bagnasco, sociologue, vice-président du Comité scientifique de *Torino Internazionale*.

<sup>133</sup> . Entretien avec M. Alberti, Confédération Nationale de l'Artisanat, le 21 décembre 1999.

Il faut enfin insister sur la nouveauté que constitue cette volonté d'instituer un système de gouvernance élargi et pluraliste par rapport à la culture de la planification qui a longtemps prévalu au sein de la gauche italienne. A travers la figure du projet, la gauche opère un déplacement dans sa conception de la planification : celle-ci n'a plus vocation à imposer à la société une programmation cogitée et non négociable mais davantage à associer les acteurs sociaux dans un travail de réinterprétation de l'existant dont sont tirées des perspectives de changement. Pour certains de ses leaders turinois, ce qui différencie la gauche aujourd'hui dans son rapport aux politiques publiques, c'est la gestion des temps de la transformation du présent et de la construction du futur. La gauche prendrait le temps, dans le cadre du projet, de construire les conditions de faisabilité du changement. Son rapport avec la société serait désormais médiatisé par la considération des temporalités :

*"La gauche et la droite, par rapport au temps de la politique, se posent des problèmes très différents. La droite n'a pas besoin de se poser la question du temps : un programme libéral n'a pas besoin de temps, la politique de la droite a une dimension plus immédiate. Au contraire, la gauche a besoin de temps. En effet, [...] la gauche, à la différence de la droite, pense la politique comme une construction. La culture politique de la droite n'est pas la construction mais le laisser-faire. Si on a une idée de la politique comme construction, la variable temps est très importante. [...] Le projet ce n'est pas autre chose que ça, donner à la politique la dimension du temps. Ça c'est très nouveau. Dans le fond, l'idée de la politique de la gauche est celle de la négociation. [...] Pour la gauche, la concertation est la base de la démocratie moderne"<sup>134</sup>.*

*"Notre culture politique nous a pendant longtemps amenés à penser que la politique devait pouvoir gouverner tout. Nous nous rendons compte plus que les autres que ce n'est plus ainsi. Et donc, les lieux de la synthèse dans une ville comme celle-ci ne peuvent pas uniquement être les institutions de la politique. Il faut construire de nouveaux lieux au sein desquels se redistribuent les cartes"<sup>135</sup>.*

#### 1.1.22 Conforter l'acclimatation du pluralisme à Turin

La volonté de démultiplier les interactions et d'instaurer un dispositif de relations pluralistes a, semble-t-il, eu des effets sur le système de représentation des intérêts économiques. Le groupe le plus mobilisé dans le processus de planification stratégique est bien celui des acteurs économiques. Chose nouvelle, les structures de représentation du monde économique ont pu s'affranchir de l'ombre pesante de la FIAT dans le cadre du processus d'élaboration du plan. Selon un certain nombre d'interlocuteurs, le processus de pluralisation de la représentation des intérêts économiques a trouvé un espace

---

<sup>134</sup> . Entretien avec Pietro Marcenaro, ancien secrétaire général de la CGIL Piémont, secrétaire général DS Piémont.

<sup>135</sup> . Entretien avec Giuseppe Borgogno, Chef du groupe DS au conseil municipal de Turin, le 6 décembre 1999.

d'épanouissement dans le cadre de *Torino Internazionale*<sup>136</sup>. On compte en effet pas moins d'une vingtaine de ces structures parmi les signataires du plan. Cette pratique nouvelle d'une concertation élargie au-delà du binôme FIAT-*Unione Industriale* a été favorisée par le fort investissement d'Andrea Pininfarina dans *Torino Internazionale*. Le jeune entrepreneur, président d'IPT et devenu récemment président de *l'Unione Industriale* du Piémont, par sa présence, a pu exorciser la perspective de voir le plan stratégique réduit à un dialogue entre les collectivités locales et le pouvoir FIAT. Cette dynamique de pluralisation du système de représentation des intérêts économiques est aussi liée pour certains au fait que la FIAT n'a plus intérêt à le contrôler étroitement, son intérêt réside désormais davantage dans le fait de doter Turin d'une atmosphère industrielle favorable à l'innovation et à l'internationalisation. Cependant, le processus de pluralisation de la représentation des intérêts n'est pas encore achevé : pour Sergio Conti<sup>137</sup>, beaucoup de secteurs industriels, comme le secteur des machines-outils ou des stylos, ont conservé de la période du dominion FIAT un refus de passer par les canaux de représentation et d'institutionnaliser les relations de coopération industrielle. En effet, ces secteurs n'ont pas fait l'objet d'un traitement particulier dans le cadre du projet *Torino Internazionale*.

Néanmoins, il convient de noter que *Torino Internazionale* constitue la première occasion de réunion d'une grande diversité d'acteurs autour de la conception d'une stratégie pour la ville. Aucun document de planification n'avait été jusque-là l'occasion d'une telle réflexion collective –l'élaboration des PRG notamment étant davantage l'occasion de courtages bilatéraux multiples. Deux de nos interlocuteurs y insistent :

*"Pour moi, le plan Torino Internazionale a eu comme résultat positif cela : réussir pour la première fois à réunir les différentes composantes de la ville et à dire "cherchons à avoir un projet commun pour le futur" "*<sup>138</sup>.

*"D'une certaine manière, c'est vrai que le plan stratégique est très élitiste mais en même temps, c'est la première fois que cela arrive et ça, ce n'est pas rien ! A Turin, on a eu cette période 1975-1985 avec les juntas rouges et le mythique maire Diego Novelli. Puis, on a eu dix ans de vide total, dix ans qui ont été désastreux pour la ville : un processus de désindustrialisation, la manière dont a été gérée la transformation du Lingotto, emblématique des modes de*

---

<sup>136</sup> . "Certaines réunions du groupe de travail sur les activités productives ont bénéficié d'une participation de haut niveau de la part d'entrepreneurs locaux, mais dans ces réunions les entrepreneurs les plus en vue, contre toute attente, n'étaient pas ceux qui intervenaient le plus. Les débats ne portaient pas exclusivement sur les préoccupations de l'industrie de l'automobile", entretien avec Angelo Pichierri, Professeur de sociologie des organisations, Université de Turin, le 16 novembre 1999.

<sup>137</sup> . Entretien le 1<sup>er</sup> décembre 1999.

<sup>138</sup> . Entretien avec Gastone Ave, urbaniste, consultant pour *Torino Internazionale*, le 13 décembre 1999.

*transformation de la ville à cette époque. La FIAT fait les choses elle-même et vient dire après qu'elle a fait un cadeau*<sup>139</sup>.

#### 1.1.23 Un pouvoir politique instituant un système de relations entre acteurs urbains

Le système de gouvernance que les promoteurs du plan stratégique entendent instaurer défie la culture politique de la gauche et le rôle qu'y occupent traditionnellement les institutions politiques. Celles-ci ne sont plus légitimées à "produire" la société locale en légitimant unilatéralement certains des intérêts qui la composent, elles donnent à ces intérêts et à leurs structures de représentation les moyens institutionnels de se reconnaître réciproquement. On s'écarte ici explicitement de la "politique absolue" telle que la définit A. Pizzorno<sup>140</sup>. Du coup, les acteurs et les institutions politiques se trouvent privés de leur vocation démiurgique à construire les stratégies et à désigner les acteurs légitimes pour décliner ces stratégies.

Le projet de Turin donne à voir un politique qui actualise ce que le territoire recèle de formes spontanées de coopération, de modes de régulation des comportements, un politique qui dispose des formes institutionnelles permettant de construire des standards d'interprétation du territoire, de construire de manière incrémentale des stratégies partagées et de diffuser ces accords.

Dans le cas turinois, conduire une démarche de projet consiste ainsi pour un gouvernement urbain à doter les réseaux d'acteurs urbains des moyens d'interpréter collectivement des dynamiques économiques et sociales et les dotations d'un territoire et de réunir les conditions d'une production collective des stratégies et de partage de ces stratégies. Ce travail collectif d'interprétation du territoire et de construction de stratégies doit déboucher sur un processus de reconnaissance et de légitimation croisée entre les acteurs participant au processus et sur l'instauration de rapports de réciprocité, de normes de comportements et de cartes cognitives communes. En accompagnant la construction de standards d'interprétation du territoire et de normes de comportement, le maire et sa junte entendent rendre la société et le territoire turinois gouvernables. La revalorisation d'une capacité d'action du gouvernement urbain est attendue non pas tant du développement d'une capacité opérationnelle du

---

<sup>139</sup> . Entretien avec Francesca Governa, chercheur au Dipartimento Interateneo "Territorio", Facoltà d'Architettura, Politecnico di Torino, le 23 novembre 1999.

<sup>140</sup> . A la question de savoir si, à travers *Torino Internazionale*, les institutions municipales produisent et légitiment les acteurs, A. Bagnasco répond de la manière suivante : *"Je serais très prudent par rapport à la politique, par rapport à ce que Pizzorno appelle la politique absolue. L'idée de construire la société civile à partir de la politique"*, entretien le 7 décembre 1999. L'ouvrage d'Alessandro Pizzorno auquel il est fait référence est *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, 1993.



gouvernement urbain mais davantage de la construction d'un système de relations unissant les acteurs, groupes et institutions urbains autour d'une identité, de représentations et de valeurs partagées. C'est ce qu'indique un conseiller municipal :

*"Il s'agit d'un travail de construction de rapports, d'alliances plutôt que d'un travail fait d'actes administratifs au sens étroit. [La junte] a décidé dans un premier temps d'associer tous ces sujets pour mettre en place un projet stratégique de développement de Turin et seulement dans une phase ultérieure d'associer le conseil communal. [...] Je pense que c'est le parcours le plus correct. Si nous avions procédé différemment, c'est-à-dire le conseil communal qui élabore son propre document et puis accouche d'un document de compromis entre ce que pense la majorité et ce que pense la minorité au conseil municipal, et la présentation, seulement dans une seconde phase, du document aux forces économiques et sociales, le rôle central de ces forces externes au conseil municipal aurait été évidemment moins mis en avant. Alors que ce document a un objectif contraire, celui de construire un objectif, de produire un projet qui soit partagé par tous : les acteurs sociaux, économiques et politiques qui opèrent sur ce territoire"<sup>141</sup>.*

### **3.3 Les limites du partage du projet**

Le plan stratégique a-t-il été un vecteur de construction d'un territoire politique ? Il apparaît assez nettement que le processus *Torino Internazionale* a été l'occasion de la mise en réseau des élites locales, économiques, politiques et universitaires notamment au fil d'un processus collectif d'interprétation du territoire et d'actualisation des ressources territoriales. Il a été l'occasion d'exhumer et de développer les liens de réciprocité existant entre certains des groupes constituant ces élites. En ce sens, le processus semble bien avoir contribué à la constitution d'un territoire politique pluraliste maillé d'une diversité de réseaux de relations. Néanmoins, on peut faire le constat, avec un certain nombre d'observateurs du processus, de l'incomplétude de la participation à l'élaboration du plan stratégique et des carences du leadership politique à associer l'ensemble des réseaux qui composent la société urbaine.

#### **1.1.24 Une participation différenciée**

Tous les groupes sociaux et professionnels n'ont pas participé à part égale au processus. Il faut notamment signaler l'absence d'implication du monde associatif et du réseau dense du tiers secteur et du volontariat catholique et laïc de Turin. Au cours du siècle, une grande variété de structures d'action social laïques et catholiques s'est développée à Turin pour faire face aux problèmes sociaux liés à l'industrialisation. Ce secteur s'est par la suite modernisé au point de devenir un véritable système de *welfare* para-public partiellement

---

<sup>141</sup> . Entretien avec Giuseppe Borgogno, chef du groupe des *Democratici di Sinistra* au conseil municipal de Turin, le 6 décembre 1999.

professionnalisés. Cette composante importante de la société turinoise ne s'est pas déplacée aux réunions de *Torino Internazionale*. Les organisateurs du plan, qui ont pourtant tenté d'associer les représentants du tiers-secteur et du volontariat, invoque la traditionnelle méfiance des responsables associatifs pour ce genre de dispositif. Eleonora Artesio, assesseur chargée des politiques sociales et du Projet Spécial Périphéries, indique que les membres des administrations sociales et les quelques représentants du volontariat et du tiers-secteur se sont spontanément retrouvés dans les groupes de travail "Qualité urbaine" et "Société ouverte" qui ont par la suite fusionné, reproduisant ainsi les cloisonnements sectoriels de la société turinoise. Les représentants du tiers-secteur, comme Marco Sorrentino, animateur du Forum Permanent du Tiers-Secteur (association régionale des entreprises sociales), sont sortis mécontents de l'accueil fait aux thèmes du tiers secteur et aux enjeux sociaux et ont solennellement demandé au maire un rééquilibrage du plan en faveur de ces thèmes.

*"Ceux qui ont décidé de faire le plan stratégique sont aussi ceux qui le mettent en œuvre. Il n'y a même pas une tentative d'élargir l'arène des acteurs impliqués. C'est donc une opération qui a très peu de liens avec les autres activités institutionnelles de la Commune mais aussi et surtout avec la population : personne à Turin ne sait qu'il y a un plan stratégique. Ou alors, ils le voient comme quelque chose qui ne les regarde pas. [...] La disjonction entre Torino Internazionale et le Projet Spécial Périphéries est assez révélatrice. Il y a encore une fois une séparation entre les choses qui comptent pour les représentants et les choses qui comptent pour les autres. L'activité du Projet Spécial Périphéries concerne des quartiers périphériques, défavorisés, avec des problèmes d'emploi, de dégradation sociale. On retrouve cette incapacité d'avoir une vision stratégique intégrant ces différents fragments. Surtout qu'il s'agit de projets lancés également par l'administration communale"<sup>142</sup>.*

L'élaboration du projet n'a, semble-t-il, concerné que des cercles restreints des élites turinoises. Ce que semble attester cette remarque d'Arnaldo Bagnasco :

*"On peut parler de diplomatie restreinte. Les rencontres avec les grands pouvoirs (Agnelli, San Paolo) ont eu lieu. Plus généralement, il y a eu une grande ouverture et une grande confiance de la part de la société civile. Il y a eu beaucoup d'encouragements des pouvoirs forts au maire. Il y a eu aussi des réunions avec les investisseurs étrangers, les journalistes, avec l'archevêché. Il y a eu aussi des contacts avec les syndicats. Il y a donc toute cette opération en direction des élites, desquelles on a obtenu un aval. Dans quelle mesure l'opération a-t-elle pénétré dans la ville ? Ces 1000 personnes qui ont été concernées sont-elles suffisantes ? Mon impression est que non. Une opération publicitaire a manqué, une opération de diffusion qu'à plusieurs reprises nous avons réclamée. Cela commence un peu*

---

<sup>142</sup> . Entretien avec Francesca Governa, chercheur au Dipartimento Interateneo "Territorio", Facoltà d'Architettura, Politecnico di Torino, le 23 novembre 1999.

*maintenant. Mais si on demande à quelqu'un dans la rue s'il connaît Torino Internazionale, il répondra non*<sup>143</sup>.

L'inégale mobilisation des différents secteurs de la société locale s'accompagne, en effet, de la quasi totale invisibilité de *Torino Internazionale* aux yeux du grand public. Non seulement la participation des citoyens à titre individuel a été quasiment nulle, mais pis, le plan n'a eu que très peu d'écho médiatique et est inconnu d'une grande majorité de la population turinoise. Dans un sondage mené auprès d'un échantillon de 810 Turinois, paru dans *La Stampa* en juin 2001, seuls 7% des personnes interrogées déclarent connaître l'existence du plan stratégique<sup>144</sup>. La participation différenciée au plan stratégique est le signe d'un processus stratifié de construction d'un territoire politique. En effet, il semble qu'à une forte intégration des réseaux de l'action sociale réunissant les secteurs socio-sanitaires des administrations et le réseau dense des associations et du tiers-secteur, réponde une intégration naissante des réseaux de l'action économique. Ainsi, si un territoire politique s'institutionnalise à Turin, il semble que ce soit sur la base d'une disjonction entre ces deux mondes.

#### 1.1.25 Un déficit de leadership politique

Les difficultés rencontrées pour intégrer ces deux réseaux soulèvent le problème du leadership politique. Son effacement au nom d'un soutien à l'épanouissement de la "*progettualità*" de la société civile semble se faire au détriment du processus de construction d'un territoire politique. Il semble certes que des réflexes de collaboration se soient développés entre les élites économiques et une partie des élites politiques, mais, au-delà, il ne semble pas que *Torino Internazionale*, dans la phase d'élaboration au moins, ait contribué de manière décisive à renforcer Turin comme espace d'identification politique pour le plus grand nombre. La faible présence du plan stratégique et des enjeux qu'il entendait porter sur l'espace public est une de ses plus grandes limites<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> . Entretien le 7 décembre 1999.

<sup>144</sup> . "La Grande Torino promossa in vivibilità", *La Stampa*, 10 juin 2001. Le plan prévoit un volant d'actions en faveur du renforcement des circuits de communication entre l'administration et les citoyens pour remédier au manque de visibilité de l'action municipale : la création d'un *Urban Center* afin de faire connaître les projets urbanistique de la ville ; la création d'un réseau de centres d'information destinés à établir des interfaces entre administrations et citoyens autour de problèmes de la vie quotidienne.

<sup>145</sup> . "Les institutions ne se sont pas mobilisées. Il aurait dû revenir au Conseil municipal, qui est l'expression de la démocratie municipale, de discuter de ces thèmes. Cela aurait dû être aux forces sociales présentes dans la ville de participer. En réalité, on a préféré ce détour, cette sorte de by-pass par rapport au nœud du problème et la délégation à une commission d'experts, certes élargie, mais pas directement représentative des forces sociales, qui a travaillé en dehors d'un vrai débat public. Elle a fonctionné davantage comme un séminaire universitaire plutôt que comme une agence d'innovation économique et sociale", entretien avec Marco Revelli, sociologue, conseiller municipal de Turin, groupe *Rifondazione Comunista*, le 2 décembre 1999.

Le maire et sa junte n'ont pas pleinement assumé les fonctions de structuration des interactions et des dispositifs d'inter-reconnaissance entre intérêts et de valorisation-diffusion des accords obtenus qui auraient permis de conforter le processus d'institutionnalisation par les interactions. Selon la plupart des acteurs interrogés, le processus de planification stratégique n'a pas permis de faire vraiment émerger cette fonction de leadership et de cadrage politique du projet. Si le maire a pu, à la faveur des nouvelles dispositions réglant ses rapports avec le conseil municipal et les partis politiques, s'affranchir du poids des médiations politiques et partisans, il n'a pas su, semble-t-il, développer le savoir-faire politique nécessaire à un processus de large mobilisation sociale autour d'un projet. Il semble en être resté à une lecture technocratique du projet, appréhendé comme un ensemble de dossiers techniques, sans s'être acquitté du travail parallèle de représentation de la ville, de mobilisation de la population, de médiatisation du projet, d'évocation réitérée de ses principes, de valorisation et de diffusion des accords, comme a pu le faire Massimo Cacciari à Venise ou Jean-Marc Ayrault à Nantes.

On voit bien ici que la redéfinition de la planification urbaine comme activation des interactions entre acteurs et groupes sociaux dans la ville dans le but de construire des systèmes d'acteurs cohésifs et une vision partagée n'évacue pas la question du savoir-faire politique, de la capacité à représenter et à mobiliser. L'absence de savoir faire politique de ce type, l'amateurisme politique de l'équipe municipale, son incapacité à communiquer sur ses succès (réformes de l'administration, politique en direction des périphéries, attraction des investissements, et obtention de l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver de 2006) ont ainsi fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses au cours du deuxième mandat Castellani<sup>146</sup>. De manière significative, il est reproché à V. Castellani de ne pas avoir les qualités politiques de Diego Novelli, maire communiste de Turin à l'époque de la contestation la plus dure du pouvoir FIAT. Novelli est unanimement reconnu pour sa capacité à emporter l'adhésion, à

---

<sup>146</sup> . V. Castellani revendique volontiers sa tendance à ne pas s'enorgueillir de ses succès, manière pour lui de rappeler qu'il vient de la société civile et non pas du monde des partis. Un extrait d'un débat le confrontant à des leaders politiques de la ville est significatif du fossé qui sépare la vision du métier de maire que porte Castellani et celle de la plupart des hommes politiques italiens : à Castellani qui revendique de se garder "d'un protagonisme vide", qui considère qu'un "maire des effets d'annonce sert à fabriquer des gens qui ne vont plus voter", Jas Gawronski, sénateur Pole des Libertés de Turin, rétorque : "d'après moi vous vous trompez quand vous dites qu'il est inutile de partir en tournée pour s'enorgueillir de ce que l'on a fait. Si vous aviez cette idée de la fonction, peut-être ne deviez-vous pas devenir maire", "Sei protagonisti a confronto con il primo cittadino", *La Stampa*, 4 décembre 1999. L'amateurisme politique de Castellani est aussi évoqué par A. Bagnasco : "*Le second mandat est marqué par des attaques en direction du maire. On lui reproche de ne pas être assez mobilisateur, de ne pas avoir une image forte comme Cacciari ou Bassolino. Et effectivement, de caractère, c'est une personne très fermée, posée. Ce n'est pas un leader affectif, un leader expressif, c'est plutôt un leader technique, un leader patient*", entretien le 7 décembre 1999.

représenter une certaine "*torinesità*", une identité sociale axée sur le conflit et la condition ouvrière, mais son municipe est aussi communément interprété comme le symbole de l'aporie de la stratégie de confrontation systématique avec le grand intérêt économique. Les juntes Castellani semblent avoir, à l'inverse, démultiplié les secteurs d'intervention, ont pu transformer le régime des rapports entre acteurs et intérêts, mais sans parvenir à faire émerger une formule de leadership politique appropriée.

*"Novelli exprimait une identité collective à l'époque du conflit, mais le conflit émergeait et était géré ailleurs que dans l'administration communale. L'administration continuait à vivre dans l'ombre. La ville a toujours de fait appartenu à la FIAT. Novelli avait une culture de la solidarité qui permettait de réparer les dégâts de l'atomisation sociale"<sup>147</sup>.*

Ces carences dans la capacité de mobilisation ont contribué à déstabiliser la majorité sur laquelle le maire et son équipe s'appuient. Déjà en 1997, V. Castellani est réélu de justesse<sup>148</sup>. Plus récemment, avant le terme de son deuxième et dernier mandat, le maire a été attaqué par *Rifondazione Comunista* et la gauche des DS qui le considèrent comme trop peu entreprenant face aux intérêts économiques. Sa candidature comme président du comité d'organisation local des J.O. a aussi été fortement contestée. D'une manière générale, c'est son statut d'homme politique fédérateur qui est remis en cause<sup>149</sup>. Cependant, il faut bien noter que si souvent Castellani est attaqué pour son absence de capacité à mobiliser et à enthousiasmer la population, le fond de sa démarche d'action municipale n'a pas été radicalement remis en question. Le maire qui lui a succédé en 2001, Sergio Chiamparino<sup>150</sup>, DS, bien qu'il ait un

---

<sup>147</sup> . Entretien avec Marco Revelli, sociologue, conseiller municipal de Turin, groupe *Rifondazione Comunista*, le 2 décembre 1999.

<sup>148</sup> . Le maire sortant est réélu au 2<sup>ème</sup> tour avec à peine 5000 voix d'avance (50,44%) sur son adversaire de centre-droit, Raffaele Costa (49,56%). Au premier tour, ce dernier arrive en tête avec 43,25% des suffrages exprimés et devance Castellani (35,39%) d'environ 44 000 voix. Aux élections pour le conseil municipal de Turin, Forza Italia devient le premier parti de la ville avec un score de 27,29% des suffrages exprimés.

<sup>149</sup> . Il est intéressant de constater que la fronde anti-Castellani est née au sein de sa majorité en novembre 1999, au moment où le conseil municipal de Turin se déchirait à propos de l'achat par la Commune d'un crucifix sculpté par Giambologna. Cette polémique interne au conseil municipal –qui est pour beaucoup le signe du déclin de cette institution- va alors se reporter sur le maire accusé par la gauche de la majorité au conseil, opposée à cette acquisition, de manque de leadership et de vision. Titti di Salvo, secrétaire régionale de la CGIL résume bien la situation en indiquant alors que "Castellani est un bon maire au-delà de tous les crucifix et de toutes les polémiques... Sa giunta a fait des choses importantes, mais elle reste incapable de les communiquer de manière adaptée aux citoyens. On parle plus du crucifix de Giambologna que des Jeux Olympiques, ou de la réhabilitation de certains quartiers défavorisés, qui me semblent être des choses plus importantes", "Il grande freddo nella sinistra", *La Repubblica*, 30 novembre 1999.

<sup>150</sup> . Il faut noter que Sergio Chiamparino, bénéficiant sans doute en partie des premiers effets de la politique des juntes Castellani, a été élu plus facilement que ce dernier en 1997. Après être arrivé en tête au premier tour avec 44,88% des suffrages exprimés et 3000 voix d'avance sur son adversaire de centre-droit, Roberto Rosso, Sergio Chiamparino remporte le second tour avec 51,91% et 30 000 voix d'avance.

profil d'homme de parti, a voulu se situer dans la continuité de l'action de son prédécesseur<sup>151</sup> et notamment ne pas revenir à une stratégie d'affrontement avec la FIAT<sup>152</sup>. C'est sans doute le signe que, malgré les critiques, la formule de gouvernement des junte Castellani a été identifiée par une bonne partie de la gauche locale comme la solution pour impulser des changements à Turin.

Ainsi, pourrait-on assister à Turin à la construction d'un territoire politique autour de réseaux d'action différenciés, ce qui n'est pas sans poser de graves problèmes démocratiques. Autant la construction des allégeances citoyennes par une implication dans des processus d'action peut apparaître comme un progrès démocratique, autant l'absence d'émergence d'un leadership politique et d'un authentique espace public urbain pose la question de l'intégration de ceux qui ne sont pas impliqués dans ces dispositifs. Les formes de gouvernance échangistes-agrégatives qui sont développées dans les démarches de projet à Turin peuvent contribuer à solidariser les élites de la ville et les faire agir de manière cohésive, mais la faiblesse de la dimension institutionnelle et intégrative de ces dispositifs de gouvernance risque de faire exploser la ville en une multitude de collectifs d'action et de marginaliser ceux qui n'y sont pas impliqués.

### **Conclusion**

Le cas de Turin montre que, dans les dispositifs interactionnistes du projet, les régulations proprement politiques conservent leur spécificité mais changent de nature. L'activité de *gouvernement* ne se limite plus au monopole des médiations par les institutions publiques ou à la coordination des activités sociales à travers l'exercice de l'autorité. L'activité de *gouvernement* dans des dispositifs de *gouvernance* est l'ensemble des processus mis en branle par les institutions publiques du gouvernement urbain pour réguler les comportements des acteurs dans un contexte de participation de divers modes de régulation à la coordination des activités sociales et à la production de l'ordre social.

A travers *Torino Internazionale*, on voit comment la démarche de projet permet aux leaders et institutions politiques de guider les acteurs urbains vers la redécouverte des liens qui les unissent au territoire, entendu comme formation sociale et comme espace des relations. Les activités de *gouvernement* dans des dispositifs de *gouvernance* prennent la forme d'un

---

<sup>151</sup> . Dans un sondage de Datamedia rendu public en décembre 1999, les Turinois à 71% s'estimaient satisfaits du travail de l'administration Castellani, soit 20% de plus que son score au deuxième tour des élections de 1997.

<sup>152</sup> . On peut prendre cette extrait d'entretien au *Financial Times* comme témoignage de cette continuité : "If we want to develop a knowledge-based middle class, we have to better develop services and tourism and make Turin more of lively place", in "Downhill race to get back on the map", *Financial Times*, 12 novembre 2001.

processus d'institutionnalisation spécifique qui opère à travers la réactualisation des liens pré-politiques entre acteurs et la valorisation des relations de réciprocité, de confiance, de coopération informelle comme mode de régulation. Elles structurent un territoire-institution, régulateur des comportements, fournisseur d'identité commune, lieu d'émergence du consensus, d'une vision partagée. Elles organisent l'exhumation des caractéristiques sociales pré-politiques du territoire. Dans le cas de Turin, le gouvernement urbain tend à promouvoir et à structurer la capacité d'auto-organisation de la société locale et entend reconquérir ainsi une plus grande capacité d'influer globalement sur la *gouvernance* de la ville. L'institutionnalisation d'une capacité d'action systémique est attendue de la valorisation de dynamiques et de modes de régulation extra-politiques. Ce sont les relations qui constituent la ville comme espace politique. Les politiques publiques et la planification doivent évoluer en prendre en compte cette donnée et travailler à réactualiser les dotations d'un territoire en termes de relations, de capacité à coopérer.

Ces nouvelles formes de production de l'action publique subvertissent clairement les circuits de représentation et d'imputation classiques. La nécessité d'huiler les processus d'interaction pour arriver à des résultats effectifs conduit à multiplier les processus de partage de responsabilité et de vision, de négociation des objectifs et des modalités opératoires qui rendent très floues les imputations politiques. C'est une évolution déstabilisante pour les partis politiques et pour le conseil municipal. Cela pose aussi la question du conflit. Quand celui-ci doit être géré dans des dispositifs informels et opaques pour ne pas compromettre les chances de voir aboutir une action collective, les institutions chargées de faire prospérer les conflits - partis, assemblées- s'en trouvent marginalisées. Ces institutions sont déstabilisées par le passage "*de l'idée du conflit avec l'administration à l'idée de la construction conjointe*". Autour des démarches de projet à Turin, le rôle des institutions municipales semble se reconfigurer. On passe d'une fonction de cogitation et d'imposition à une fonction consistant à faire remonter des ressources projectuelles présentes sur le territoire, à les mettre en réseau, à amener les acteurs à se reconnaître et se légitimer réciproquement afin de constituer des réseaux pérennes de gouvernance. A Turin, ainsi, le retour du politique semble prendre les traits d'une capacité à instituer des interactions pérennes constitutives d'un territoire politique.

**Figure T3** : L'agglomération de Turin.



**Figure T4 :** Le PRG de Turin.

**Figure T5 :** Schéma organisationnel du plan stratégique.

Figure T6 : Les actions du plan stratégique.

**Turin métropole européenne,  
Turin ingénieuse, ville du faire et du savoir-faire,  
Turin qui sait choisir: l'intelligence du futur et la qualité de la vie**

**Ligne stratégique 1 : "Intégrer l'aire métropolitaine dans le système international"**

1. *développer les réseaux de coopération internationale*
  - créer une Table permanente de coopération entre les entités qui opèrent pour l'internationalisation
  - élaborer un plan de communication intégré pour la promotion internationale de la ville et des ses ressources
2. *faciliter l'accès à Turin*
  - internationaliser l'aéroport de Caselle
  - achever la construction du Passante entre les gares de Porta Susa et Stura
  - participer au système ferroviaire Haute capacité transpadanien et transalpin en réalisant les liaisons Turin Milan et Turin-Lyon
  - construire un métro
  - construire des stations prévues le long du Passante
  - achever le Corso Marche
  - achever le tronçon Est du périphérique
  - achever l'autoroute Turin-Pinerolo
3. *améliorer la mobilité interne*
  - construire le tronçon Collegno Porta Nuova de la ligne 1 du métro
  - améliorer le réseau de tramway
  - réaliser des parkings d'échange
  - créer une société de gestion télématique de la mobilité
  - améliorer l'efficacité des transports en commun
  - réaliser un système piétonnier rapide entre le Lingotto et la gare Lingotto
  - réaliser un tunnel routier Est-ouest entre le Corso Spezia et le Corso Sebastopoli

**Ligne stratégique 2 : "Construire le gouvernement métropolitain"**

4. *créer de nouvelles formes de gouvernance*
  - instituer une conférence métropolitaine pour le gouvernement de l'aire métropolitaine
  - constituer une association de suivi de Torino Internazionale
5. *construire des services pour l'aire métropolitaine*
  - constituer une agence métropolitaine des transports
  - étendre le système de fibre optique aux communes de la périphérie

**Ligne stratégique 3 : " Développer la formation et la recherche comme ressource stratégique"**

6. *constituer un pôle universitaire de niveau international*
  - requalifier les structures universitaires en donnant naissance à quatre pôle (sciences humaines, sciences juridiques et politiques, sciences naturelles et physiques, médical)
  - agrandir le Politecnico
  - renforcer les liens inter-universitaires internationaux
  - créer un pôle d'excellence de recherche et d'enseignement dans les domaines de l'économie et de la finance
7. *favoriser le développement de la recherche en lien avec l'économie*
  - développer le potentiel de recherche des établissements de l'aire métropolitaine et les relier au monde économique
  - valoriser la ville comme pôle d'excellence dans le domaine de la santé
8. *promouvoir la formation professionnelle et l'intégration formation-travail*
  - mettre en place un réseau d'évaluation du potentiel de recherche

- valoriser le capital "humain à risque" (immigrés, cas d'échec scolaire)
- créer une institution pilote dans le domaine de la formation professionnelle industrielle
- visibiliser à l'international l'offre de formation de la ville

#### **Ligne stratégique 4 : "Promouvoir l'entrepreneuriat et l'emploi"**

9. *développer le potentiel d'innovation de l'appareil productif*
  - promouvoir les districts industriels existants en mettant à leur disposition des services communs
  - réorganiser les activités de transfert technologique
  - développer le pôle aérospatial
  - promouvoir la recherche en matière d'environnement, de multimédia et de NTIC
  - favoriser la coopération industrielle internationale
  - réaliser à Turin l'Internet Exchange du Nord-Ouest
  - favoriser le développement des entreprises des NTIC
10. *créer les conditions favorables au développement de nouvelles formes d'entrepreneuriat*
  - mettre en place des réseaux d'incubation et de conseil en organisation
  - mettre en place une agence de soutien aux nouvelles entreprises
  - poursuivre les efforts pour attirer les investissements extérieurs à la région
  - mettre à disposition des jeunes entreprises le patrimoine immobilier des collectivités locales
  - favoriser le développement du secteur de l'assurance
11. *promouvoir le développement local et les politiques actives du travail*
  - soutenir le développement des pactes territoriaux
  - développer les politiques actives de l'emploi
  - créer une structure permanente de valorisation des métiers et des professions

#### **Ligne stratégique 5 : "Promouvoir Turin comme ville de culture, de commerce et de sport"**

12. *valoriser et développer le patrimoine culturel*
  - requalifier le système muséal central
  - valoriser le patrimoine sur la civilisation égyptienne
  - promouvoir Turin comme ville du cinéma autour du Musée du cinéma
  - achever la restauration de la Venaria Reale
  - soutenir le projet de Citadelle de la culture de Stupinigi
  - créer un nouveau pôle culturel associant bibliothèque et structures pour la culture des jeunes
  - créer un centre d'exposition autour du design et de l'automobile
  - construire un parc des sciences et des techniques
  - poser la candidature de Turin comme ville européenne de la culture
13. *coordonner les activités culturelles et programmer des événements d'ampleur internationale*
  - valoriser le système de l'art moderne
  - donner une visibilité nationale et internationale au Sistema Musica
14. *développer l'industrie touristique*
  - développer et diversifier l'offre hôtelière
  - développer la fonction foire-exposition
  - développer la fonction d'organisation de convention
15. *positionner la destination 'Turin/Piémont' sur le marché touristique national et international*
  - définir des circuits touristiques
  - diffuser la culture œnogastronomique
16. *soutenir la croissance et l'innovation du réseau commercial de la région*
  - favoriser les initiatives des jeunes commerçants
  - favoriser l'initiative commerciale par un système de garantie et de tutorat
  - mettre en place un réseau commercial
  - créer un produit "Shopping Torino"
17. *promouvoir le sport*
  - améliorer la praticabilité des équipements sportifs
  - favoriser l'internationalisation du sport turinois
  - développer le tourisme sportif
18. *Utiliser les JO d'hiver comme moteur de développement et de promotion internationale*

- construire le village olympique sur la Spina 3 et en faire un outil de régénération urbaine
- construire de nouvelles implantations et améliorer celles existantes
- créer de nouvelles centralités autour des sites d'accueil

**Ligne stratégique 6 : " Améliorer la qualité urbaine"**

*19. les nouvelles centralités, le renouveau urbain et l'intégration sociale comme stratégie pour diffuser la prospérité, la cohésion et la régénération urbaine*

- poursuivre et amplifier le Projet Spécial Périphéries
- créer de nouvelles centralités
- construire un réseaux d'Infocentri pour établir un lien constant entre administration municipale et citoyens
- développer la formation professionnelle en matière de régénération urbaine, d'environnement et de gestion des biens culturels
- créer un *Urban Center*
- créer un *Social Park*, pôle d'excellence en matière de travail social
- valoriser Turin comme centre d'excellence en matière de volontariat

*20. l'Agenda 21 local, le développement durable comme direction et fondement des stratégies urbaines*

- soutenir les projets en matière d'ingénierie environnementale
- valoriser les zones vertes et les cours d'eau de la ville
- requalifier les espaces publics
- requalifier les cours d'immeubles autour d'une démarche participative
- favoriser les initiatives pour adapter la ville aux enfants

Figure T7 : Les projets de transports publics.



Figure T8 : La Mole Antonelliana, musée national du cinéma.

évolution de la population de Turin et de son aire métropolitaine (source : recensements ISTAT)

|  | <b>1951</b> | <b>1961</b> | <b>1971</b> | <b>1981</b> | <b>1991</b> | <b>1997</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Commune de Turin</b>                      | 719 300     | 1 025 822   | 1 167 968   | 1 117 154   | 962 507     | 915 000     |
| <b>Aire métropolitaine<br/>(53 communes)</b> | 989 347     | 1 380 165   | 1 802 723   | 1 843 993   | 1 731 039   | 1 700 000   |

|      | Pop tot de la Commune de Turin |
|------|--------------------------------|
| 1990 | 991670                         |
| 1991 | 979839                         |
| 1992 | 955827                         |
| 1993 | 946135                         |
| 1994 | 934725                         |
| 1995 | 923095                         |
| 1996 | 919602                         |
| 1997 | 914818                         |
| 1998 | 909741                         |
| 1999 | 903724                         |
| 2000 | 901010                         |
| 2001 | 901473                         |

## **TROISIEME PARTIE**

### **LE PROJET,**

### **ENTRE LOGIQUES DE PLURALISATION ET D'EXCLUSION**



Dans cette dernière partie, nous procéderons d'abord à une comparaison systématique des logiques de projets dans les quatre villes puis nous nous efforcerons de voir quelles sont les implications de ce mode d'action pour les démocraties urbaines. Dans un premier temps, nous ferons le constat d'une pluralisation des systèmes politiques urbaines (chapitre 7). Un nombre croissant d'acteurs, de groupes et d'institutions participent à la décision urbaine, au moins à celles auxquelles nous nous sommes intéressées. Cette ouverture des processus décisionnels est notamment due à des transformations dans le "marché des ressources" politiques dans les villes. Nous verrons que certains acteurs et groupes en profitent et que d'autres, en revanche, en pâtissent.

Si elle génératrice d'une densification des rapports entre les composantes des systèmes de gouvernance urbaine et, parfois, de l'institutionnalisation d'action collective (chapitre 8), cette pluralisation, qui se dessine au travers des processus de projet, ne constitue pas nécessairement une promesse de démocratisation de la politique urbaine. Nous verrons notamment que les logiques délibératives qui caractérisent les démarches de projet ne sont pas sans faire planer des risques d'exclusion politique sur certaines composantes des sociétés urbaines.

## Chapitre 7

### Projets et pouvoirs dans les villes

A travers leurs projets, les villes étudiées se dotent de visions d'ensemble et des stratégies de positionnement dans la compétition territoriale et de réseaux d'acteurs susceptibles de décliner ces stratégies en actions concrètes. Dans ce chapitre comparatif, nous examinerons les traits communs qui suscitent l'émergence de ces projets mais également ce qui détermine les différences dans le contenu et les modes d'élaboration et de mise en œuvre de ces projets. Quelles sont les conditions spécifiques qui mettent en branle les processus de projet ? Quelle est la structure des problèmes et des opportunités qui les rend possible ? Quels sont les acteurs, les groupes et les institutions qui, dans chacun des cas, portent ces projets ? Dans quels cadres organisationnels sont-ils élaborés, amendés et mis en œuvre ? A quelles modifications de la structure du pouvoir dans les villes ces projets sont-ils associés ?

Dans un premier temps, nous verrons que l'émergence des projets de villes et des projets urbains correspond à des pressions externes et internes que l'on retrouve, à des degrés divers, dans chacune de nos villes. Mais ces pressions similaires n'engendrent pas pour autant une uniformisation des agendas urbains et des formes de mobilisation territoriale. A l'inverse, on voit renaître, à travers les projets, un intérêt pour les enjeux, les problèmes et les ressources propres à chaque ville ; on voit se constituer des coalitions qui correspondent à chaque fois à une structure spécifique du pouvoir dans la ville (1). Néanmoins, les processus de projet sont aussi le révélateur de certaines modifications de la structure des relations de pouvoir dans les villes et de la structure de distribution des ressources politiques. Ils font intervenir un nombre croissant d'acteurs et nécessitent la mobilisation de ressources de plus en plus dispersées. Ainsi, les projets sanctionnent en même temps qu'ils activent des dynamiques de pluralisation des systèmes politiques urbains (2). Pour autant, ce phénomène de pluralisation n'est pas nécessairement synonyme de paralysie. Nous verrons que les processus de projet amènent les acteurs urbains à reconnaître et/ou construire des intérêts communs, des identités partagées, à construire des liens d'interdépendance entre eux et, au total à développer une capacité d'action collective (3).

## **1. Nouvelles conditions structurelles et transformation des agendas urbains**

Les projets que nous avons étudiés ont pour point commun d'avoir été construits en réponse à de nouvelles conditions qui structurent l'environnement dans lequel opèrent les élites urbaines françaises et italiennes. Ces projets témoignent généralement d'une sensibilité accrue des sociétés et des gouvernements urbains à des pressions externes (1.1), secondées par des transformations et des pressions internes (1.2)<sup>1</sup>. La force combinée de ces deux types de pressions engendre une recomposition et une autonomisation des agendas urbains (1.3).

### **1.1 Projets et pressions externes**

#### 1.1.1 Des projets en réponse à la recomposition des politiques régulatrices de l'Etat

L'émergence des projets dans chacune des quatre villes étudiées correspond à une situation nouvelle, dans laquelle l'Etat n'est plus producteur d'une vision globale et intégrée de l'organisation du territoire national. En France comme en Italie, les villes ne se voient plus attribuer par les administrations centrales des fonctions et des spécialisations en fonction d'un schéma d'organisation rationnelle de l'économie nationale. L'exemple de Marseille permet de mettre l'accent sur le fait que s'il y a retrait de l'Etat central, ce n'est pas tant sur le plan des transferts financiers mais sur le plan du sens et de la capacité à définir des stratégies pour les territoires. L'Etat central n'est plus l'acteur central du processus de définition de spécialisations et de stratégies de positionnement pour les villes. Il n'est pas non plus l'acteur opérationnel central de ces projets, à l'exception du cas marseillais.

Encore convient-il de nuancer dans le cas de Marseille. L'Etat n'y fait que relayer une mobilisation locale autour d'un site reconnu comme stratégique par des acteurs locaux. Il met en place une structure opérationnelle, l'EPAEM, afin de donner un caractère irréversible à ce processus de mobilisation territoriale. Enfin, l'Etat formalise une stratégie de développement économique pour Marseille mais sur la base de réflexions produites localement et en se livrant à une critique sévère des politiques d'aménagement du territoire qu'il a lui-même conduites dans les années 1960 et 1970. A travers la création de l'EPAEM, l'Etat modifie une structure d'opportunité, en modifiant les règles d'urbanisme mais aussi en créant un cadre de dialogue inter-institutionnel ; il injecte des ressources financières et d'expertise technique mais sans

---

<sup>1</sup> . La distinction entre pressions externes et pressions internes a vocation à clarifier l'analyse. Il est bien évident qu'en réalité ces deux ordres de contraintes interagissent et que, notamment, la "contrainte externe" est travaillée et instrumentalisée par des acteurs urbains.

imposer une substance au projet. Les agents de l'EPAEM ont beau répéter qu'Euroméditerranée est avant tout une opération d'aménagement du territoire de l'Etat visant à faire de Marseille le point d'appui de la politique française en Méditerranée, on a bien du mal à voir à quel contenu opérationnel peut bien correspondre cette incantation. C'est au système d'acteurs urbains qu'il revient de définir le sens et le contenu du projet<sup>2</sup>. Dans les autres cas, il apparaît plus nettement que les processus de projet apparaissent dans le vide stratégique laissé par la recomposition des politiques territoriales de l'Etat.

A Venise, il apparaît de plus en plus clairement au cours des années 1980 et 1990 que le système d'intervention mis en place par l'Etat dans le cadre des lois spéciales n'est plus porteur d'une stratégie globale pour la ville. Les services locaux de l'Etat –le *Consorzio Venezia Nuova*, le *Magistrato alle Acque*, l'administration chargée de la protection du patrimoine, etc.- agissent en fonction de logiques et d'objectifs strictement sectoriels. D'autre part, au terme d'une série de privatisations totales ou partielles, les entreprises des ex-Participations d'Etat présentes à Porto Marghera ne constituent plus un levier d'action pour l'Etat. C'est l'absence de toute stratégie de l'Etat, aggravée par l'*imbroglio* des compétences sur la Venise et l'exaspération des logiques sectorielles, qui est à l'origine de l'émergence de "*l'idea di Venezia*" portée par l'équipe Cacciari.

A Nantes, c'est la crise des industries traditionnelles et le tarissement de la manne des délocalisations industrielles et administratives orchestrées par l'Etat central qui plongent la ville dans une crise d'identité. En dehors de la réaffirmation de la vocation portuaire de la métropole Nantes-Saint-Nazaire à travers des investissements réguliers, l'Etat ne définit pas clairement une stratégie de développement pour la ville. En revanche, à travers des dispositifs tels que la Charte de développement, le Programme concerté d'aménagement, de développement et de protection de l'estuaire de la Loire et la Directive Territoriale d'Aménagement, l'Etat met en place un cadre procédural que les acteurs locaux peuvent réinvestir afin de construire des orientations stratégiques de développement. Mais ici comme à Marseille, l'Etat est bien en peine de définir lui-même le contenu de ces stratégies, quand bien même une procédure telle que la DTA aurait vocation à porter la parole de l'Etat.

---

<sup>2</sup> . Euroméditerranée pourrait bien être même la dernière Opération d'Intérêt National. Son caractère exceptionnel, voire anachronique, est bien souligné par ce fonctionnaire de la préfecture des Bouches-du-Rhône : "*Est-ce que mener ce type d'opération est vraiment du rôle de l'Etat ? Il faut se poser la question de savoir combien de temps l'Etat peut intervenir sur ce type de tissu urbain. On devrait avoir un deuxième programme de financement pour la période 2000-2006, cela m'étonnerait qu'après l'Etat continue à intervenir. Il faut bien souligner le caractère exceptionnel de cette opération. Elle doit être clairement ciblée et il faut savoir comment en sortir. Cela va se négocier*", entretien, novembre 1998.

A Turin, la FIAT s'est longtemps substituée à l'Etat pour définir les spécialisations productives de la ville et ordonner son développement territorial. Aussi, c'est davantage la transformation des rapports entre la firme et la ville qui suscite l'émergence d'un projet plutôt qu'une quelconque modification des stratégies de l'Etat italien. Quand, dans les années 1980, la FIAT transforme son mode d'organisation et notamment son système de sous-traitance, ses rapports avec la ville s'en trouvent modifiés. La productivité de la FIAT n'est plus indexée à sa capacité à mettre en ordre de manière autoritaire des forces productives sur le territoire de Turin. Dès lors, la firme n'a plus intérêt à exercer un pouvoir direct sur les politiques d'aménagement et de développement économique. Turin se retrouve alors orpheline d'une tutelle qui lui indiquait les voies de son développement et ses élites sont enjointes à définir un avenir pour la ville.

La recomposition de l'action régulatrice de l'Etat ne se traduit pas par un arrêt de ses transferts financiers en faveur des villes mais par l'abandon progressif des politiques de décentralisations industrielles qui attribuaient aux économies urbaines des spécialisations. C'est la capacité de l'Etat à produire du sens et à attribuer les vocations des villes dans le cadre d'un schéma national qui est remise en question. On assiste, dans les deux pays, à une véritable délégation de la production du sens des politiques urbaines<sup>3</sup> et une injonction centrale à la construction de projets locaux<sup>4</sup>. Cette injonction s'exprime à travers certains discours -celui de la DATAR ("Un territoire = un projet + un contrat") ou du Ministère de l'Aménagement du Territoire ("il n'y a pas de territoire condamné, il n'y a que des territoires sans projet") en France, les thèmes du développement local qui accompagnent le démantèlement de l'ancien système des politiques régionales en Italie- et des procédures nouvelles (projets d'agglomération, loi SRU, grands projets de villes en France, les pactes territoriaux, les programmes de requalification urbaine en Italie).

Ce processus de délégation de la production du sens aux élites urbaines est rendu encore plus explicite en Italie par la crise politique qui touche l'Etat central et qui suscite l'émergence de projets de réforme fédéraliste de l'Etat italien. Les projets de Venise et de Turin prennent ainsi sens dans le contexte historique des années 1990 durant lesquelles les

---

<sup>3</sup> . D. Béhar et Ph. Estèbe parlent, eux, de délégation de "l'obligation d'énonciation" du sens des politiques territoriales, in "L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?", in *Les annales de la recherche urbaine*, n°82, mars 1999, p. 87.

<sup>4</sup> . C'est la soumission de certains des transferts de l'Etat à la mobilisation, même rhétorique, des acteurs locaux autour de projets de développement qui, selon certains auteurs, constituent la vraie nouveauté, plutôt que la prise en main des politiques urbaines par des acteurs économiques puissants. C'est ce qui amènent Cochrane, Peck et Tickell à parler de "*grant coalitions*" plutôt que de "*growth coalitions*", in Cochrane, A., Peck, J., Tickell, A.,

villes sont apparues comme le lieu d'une possible reconstruction de la politique et de l'action publique. M. Cacciari et V. Castellani entendent tirer leur légitimité non plus de leur capacité à construire des coalitions au sein des conseils municipaux mais de leur faculté à produire une action publique efficace<sup>5</sup>. M. Cacciari est un des membres fondateurs de l'éphémère Mouvement "*Cento città per un'Italia nuova*", qui réunit au milieu des années 1990 des maires élus dans le cadre du nouveau système électoral et qui ont été les protagonistes d'une réforme des administrations municipales. Ce mouvement, lancé notamment par Enzo Bianco, transfuge du Parti Républicain, maire de Catane et futur ministre de l'Intérieur du gouvernement D'Alema et Francesco Rutelli, maire de Rome et futur candidat de la coalition de centre-gauche lors des élections générales de 2001, milite pour une réforme fédéraliste qui ne se limite pas à la refonte de l'architecture institutionnelle du pays mais se traduit aussi par la remise en cause d'une culture politique fondée sur la division du travail politique, la partitocratie, la dichotomie entre public et privé et la soumission du citoyen à l'Etat. Les villes dans lesquelles un leadership politique s'est affirmé et l'action administrative a été réformée, sont présentées par le mouvement comme les lieux possibles de la construction d'un "fédéralisme par le bas" basé sur une plus grande implication des citoyens et une plus grande responsabilisation des élus<sup>6</sup>. Ainsi, en Italie, l'émergence des projets de ville correspond à un vide laissé par un Etat central en crise.

On assiste dans les deux pays à un même processus d'affaiblissement de la capacité de l'Etat central à définir le contenu de stratégies de positionnement des villes, situation qui exerce une pression sur les élites urbaines. Dans les deux cas, un système plus compétitif se met en place. Les ressources dont dispose encore le centre sont de moins en moins allouées sur la base de critères objectifs et stables, leur attribution est suspendue à la capacité des villes

---

"Manchester plays Games : exploring the local politics of globalisation", *Urban Studies*, vol. 33, n°8, 1996, pp. 1319-1336.

<sup>5</sup> . Ce thème de la naissance dans les villes de nouvelles classes dirigeantes soumises à un contrôle populaire constant est au cœur du manifeste d'Antonio Bassolino, maire de Naples de 1993 à 2001 : *La Repubblica delle città*, Roma, Donzelli, 1996. A. Bassolino évoque la construction d'un "fédéralisme par le bas", à travers l'émergence d'une classe dirigeante confrontée enfin à des problèmes d'administration concrète et en permanence soumise à la *scrutiny* citoyenne : "C'est là la force principale des nouveaux maires. Dans l'Italie de la périphérie, à travers ces petites innovations quotidiennes, on voit des éléments de nouvelle classe politique qui sont en train de reconstruire le lien de confiance avec les électeurs. J'ai parlé de classe politique. Peut-être est-il plus juste de parler de classe dirigeante. Parce que beaucoup des hommes et des femmes qui font avancer cette vraie 'grande réforme' italienne, cette révolution silencieuse qu'est la révolution administrative, n'ont pas fait le choix de vivre de la politique, pour la politique. Dans de nombreux cas, ce sont des professionnels, des salariés, des petits entrepreneurs qui se prêtent à la politique. Des gens qui ont décidé de faire une expérience de service public, pour ensuite s'en retirer. Appelez-les si vous voulez, le parti des citoyens : s'il s'agit de souligner le nouveau pacte qui s'instaure entre les citoyens et l'Etat, mettant au premier plan non pas tant la couleur politique, mais le difficile engagement civil au quotidien, j'assume cette expression", *op. cit.*, p. 82-83.

<sup>6</sup> . Cacciari, M., Rutelli, F., Vitali, W., "I sindaci e la politica", *Micromega*, n°5, 1998.

à construire des coalitions en leur sein et des visions globales de leur mode d'inscription dans un contexte national et européen de plus en plus concurrentiel.

### 1.1.2 Changement d'échelle de l'économie et nouveaux enjeux de politique urbaine

Le rétrécissement de la marge de manœuvre de l'Etat central, en France comme en Italie, correspond à ce que Richard Balme a appelé une "régionalisation des interdépendances économiques"<sup>7</sup>. Autrement dit, les biens collectifs dont la production était assurée à l'échelle nationale par l'Etat –clôture et sécurisation d'un marché intérieur, systèmes nationaux de négociations collectives et de protection sociale- et qui stabilisaient un marché national tendent à perdre de leur importance. A l'inverse, dans un contexte où les économies nationales sont de plus en plus dérégulées et ouvertes, où le rythme du changement des technologies et de la demande s'est fortement accéléré, les biens collectifs qui résultent de la proximité entre acteurs et institutions et qui sont donc produits localement –connaissance réciproque, rapports de confiance et de coopération entre acteurs, transferts de technologie, connaissance fine des marchés et des demandes, flexibilité de la main d'œuvre, etc.- prennent une importance croissante. La sociologie économique et les travaux d'économistes, de géographes et de sociologues sur les économies locales<sup>8</sup> ont montré comment l'évolution des systèmes productifs occidentaux vers un modèle de spécialisation flexible<sup>9</sup> pouvait profiter aux économies locales, et notamment aux villes, en tant que lieux de production de ces biens collectifs.

Pierre Veltz indique que la productivité d'une firme, d'une économie locale ou nationale, ne réside plus dans la quantité des facteurs de production à disposition mais dans la capacité organisationnelle à combiner ces ressources<sup>10</sup>. Autant les systèmes taylor-fordistes

---

<sup>7</sup> . Balme, R., "Introduction. Pourquoi le gouvernement change d'échelle ?", in Balme, R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 18.

<sup>8</sup> . A partir notamment de l'ouvrage de référence de M. Piore et R. Sabel, *The Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984 ; Pichierra, A., "(Re)emergence of urban economies ? The play and the playwrights", ronéo, 1999.

<sup>9</sup> . Cette notion, très associée à celle de post-fordisme, désigne des systèmes productifs marqués par une accélération du rythme des évolutions technologiques et des transformations de la demande et une grande diversification de cette demande. Ce nouveau contexte exige une faculté d'ajustement rapide aux changements de la demande, une capacité d'élaborer constamment de nouveaux produits et d'adapter les chaînes productives en conséquence. Ces évolutions favorisent les réseaux de PME flexibles, plus sensibles aux modifications de leur environnement et davantage capables d'adapter rapidement leur production que les grandes unités industrielles. La spécialisation flexible tend aussi à faire des contextes sociaux locaux et de la proximité géographique des facteurs essentiels de performance et de développement économique. Cf. aussi Scott, A.J., "Flexible Production Systems and Regional Development : the Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 12/2, 1988, p.171-186.

<sup>10</sup> . Des auteurs ont proposé la notion de "orgware" pour qualifier cette capacité organisationnelle des territoires. Ils identifient trois types de facteurs de compétitivité des agglomérations : le "hardware" qui renvoie aux facteurs matériels tels que le travail, le capital et les infrastructures ; le "software" qui regroupe les facteurs liés à

misait sur des processus séquentiels et routinisés limitant les occasions de coopération entre acteurs pour augmenter la productivité et privilégiaient, par conséquent, des modes d'organisation centralisés, autant les systèmes post-fordistes font de la densification des relations la garantie de l'efficacité et privilégient des dispositifs décentralisés d'organisation de la production. "La nouvelle productivité, indique Veltz, est relationnelle, elle dépend avant tout de la qualité des coopérations tissées autour des opérations et des projets"<sup>11</sup>. Ce primat de la relation dans l'économie moderne a pour effet de reterritorialiser des logiques économiques que la globalisation peut avoir par ailleurs tendance à déterritorialiser. Un certain territoire, celui des ressources inertes (matières premières) ou substituables (main d'œuvre peu qualifiée) fait les frais de cette nouvelle donne économique. Un autre territoire, celui des interactions, des cultures productives enracinées, des relations de confiance et de coopération, celui qui donne accès à une grande variété de main d'œuvre qualifiée, de services aux entreprises, de flux d'information se trouve au contraire valorisé par la globalisation. Certains territoires -districts, milieux innovateurs, métropoles- sont donc valorisés parce qu'ils mettent à disposition des acteurs économiques, du fait de la densité des flux qui s'y croisent et de la qualité des relations sociales qui s'y instaurent, des biens collectifs qui territorialisent les flux économiques.

Richard Balme indique qu'à cette régionalisation des interdépendances économiques correspond une "régionalisation tendancielle des interactions socio-politiques"<sup>12</sup>. C'est par rapport à cette localisation tendancielle des interactions économiques et politiques que les projets prennent sens. Tous les documents de présentation des projets mettent en exergue cette pression qu'exercent désormais sur les villes l'ouverture du marché européen et la globalisation. La mise en œuvre de ces projets s'accompagne du développement de compétences en matière de développement économique dans les administrations municipales alors même que cette compétence ne relève pas explicitement du champ de compétences des villes dans les deux pays. Les pressions exercées par la globalisation et les mutations des systèmes productifs sont également mises en scène par des acteurs qui en appellent à la nécessité de développer une capacité organisationnelle dans les villes et de faire système afin d'organiser des réponses collectives au défi de la globalisation.

---

la qualité de la vie et l'"*orgware*", autrement dit "la capacité à engager tous les acteurs impliqués et, avec leur aide, à générer de nouvelles idées, à développer et mettre en œuvre une politique destinée à répondre aux problèmes collectifs et à créer des conditions propices à un développement durable", in Van den Berg, L., Braun, E., Van der Meer, J., "The organising capacity of metropolitan regions", *Government and Policy*, vol. 15, n°3, 1997, p. 256.

<sup>11</sup> . *Mondialisation, villes et territoires*, op. cit., p. 247.



L'impératif de reconstitution de réseaux d'interactions économiques territorialisés est notamment repérable dans les diagnostics qui accompagnent le projet et qui déplorent la déstructuration des milieux économiques locaux du fait de la prise en main par l'Etat des politiques d'aménagement du territoire et de développement économique. A Marseille, l'accent est mis sur les effets de déstructuration des réseaux de l'économie locale qu'ont eus les politiques d'aménagement du territoire de l'Etat et la nationalisation du port. Le rapport de la DATAR<sup>13</sup> stigmatise vigoureusement la transformation du port de Marseille en simple pôle d'éclatement des hydrocarbures dans le cadre d'un projet d'organisation des complémentarités économiques à l'échelle nationale. Cette transformation de la vocation du port a précipité la déstructuration du système du négoce industrialisant. La DATAR ne propose rien de moins que de reconstruire, à travers Euroméditerranée, "un système socio-économique intégré"<sup>14</sup>, de reconstituer des réseaux denses d'interactions productives.

A Venise, le projet pour Porto Marghera vise explicitement à sortir d'un modèle de développement qui prive les acteurs locaux d'une prise sur le développement économique. L'accent est mis sur les effets néfastes du modèle de développement fordiste et hétéronome qui a prévalu à Marghera. Celui-ci a doté Venise d'une formation sociale caractérisée par une faible capacité à produire du développement endogène et l'a tenue à l'écart du boom économique du Nord-Est. Le thème de l'absence d'une *imprenditorialité*, au sens à la fois de classe entrepreneuriale territorialisée et de capacité socialement ancrée à créer des entreprises est omniprésent dans le discours des élites vénitiennes.

A Nantes, la crise économique, sociale et politique des années 1970 et 1980 est interprétée comme le fruit du démantèlement d'un système productif intégré et de la perte du contrôle des entreprises par les élites locales. Les délocalisations administratives et industrielles orchestrées par l'Etat ont bien compensé les destructions d'emplois mais ont tendu à spécialiser Nantes et la Basse-Loire dans les fonctions d'exécution à faible valeur ajoutée. La ville ne dispose plus d'élites et de réseaux économiques territorialisés lui permettant de générer un développement auto-entretenu. Pis, la faiblesse de son potentiel d'enseignement et de recherche risque de la condamner à ces fonctions d'exécution subalternes et de renforcer sa dépendance vis-à-vis de centres de décision extérieurs. C'est la Chambre de Commerce et d'Industrie qui, la première, pointe ces faiblesses dans son document prospectif publié en 1989, "*L'Enjeu. Nantes-Atlantique, une métropole européenne pour l'Ouest*". Cette

---

<sup>12</sup> . Balme, R., "Introduction. Pourquoi le gouvernement change d'échelle ?", *art. cit.*, p. 18.

<sup>13</sup> . Mission AMM de la DATAR, *Aire Métropolitaine Marseillaise. Renaissance d'une métropole*, 1992.

<sup>14</sup> . *Ibid.*, p. 8.

initiative va déboucher sur un effort concerté des acteurs économiques et institutionnels visant à promouvoir des filières productives intégrées, à développer des réseaux d'interdépendances économiques territorialisées autour des filières de l'aéronautique, de la construction navale, du bois puis des biotechnologies.

A Turin, le problème central soulevé par les promoteurs du projet *Torino Internazionale* est celui de l'héritage social et politique laissé par la période fordiste. La FIAT a bien abandonné son organisation hiérarchique et centralisée mais les fonctionnements sociaux de la ville sont encore marqués par une rigidité des fonctions et des rôles sociaux. Pour les promoteurs du plan stratégique, la société turinoise fonctionne encore à l'image d'une organisation bureaucratique, cherchant davantage à reproduire ses fonctionnements internes plutôt qu'à s'adapter à son environnement extérieur. Afin de mieux préparer Turin à absorber les chocs externes, le projet *Torino Internazionale* vise donc à développer l'autonomie des acteurs et des groupes, à densifier le tissu des relations horizontales qui les unissent. L'accent est mis sur la nécessité de "faire système", comme si la compétitivité d'une ville, sa capacité d'adaptation dépendaient des relations d'interdépendance et d'inter-reconnaissance qui unissent ses composantes.

Dans les quatre villes, les projets émergent en réaction à un processus de transformation des échelles de l'économie, processus retraduit localement et transformé en contrainte externe. Pour les promoteurs de ces projets, ces transformations exigent des villes qu'elles développent une capacité organisationnelle, une capacité à mobiliser les acteurs autour d'un travail collectif de définition de stratégies de développement, à structurer et pérenniser des systèmes de relations denses et constamment activables. A chaque fois, l'accent est mis sur la nécessité de reconstituer des filières, des complémentarités, des réseaux productifs permettant à la ville d'échapper à la dépendance économique vis-à-vis de décideurs extérieurs.

## **1.2 Projets et pressions internes**

L'émergence de dynamiques de projet dans les villes ne correspond pas uniquement à des pressions externes. Elle résulte aussi de pressions internes, du renouvellement des demandes adressées aux gouvernements urbains, de la mobilisation de certains groupes, mais aussi de la manière dont des leaders politiques anticipent ou relaient ces nouvelles pressions.

### 1.2.1 Transformations des sociétés urbaines, nouvelles demandes et relais politiques

La période d'émergence des projets est consécutive à une phase de fortes transformations internes aux villes, marquée notamment par une forte déprise du secteur secondaire et une augmentation consécutive de la part des emplois de services et de l'importance relative des classes moyennes<sup>15</sup>. Ces transformations des équilibres sociaux et démographiques urbains sont, à l'image des transformations de l'environnement économique des villes, potentiellement génératrices de nouvelles demandes et aspirations pour peu que l'émergence des "nouvelles" couches moyennes soit accompagnée d'un renouvellement des élites politiques urbaines capables d'anticiper, promouvoir ou relayer ces nouvelles demandes. Nous nous garderons bien de postuler un ajustement fonctionnel nécessaire entre société urbaine et politique<sup>16</sup>, mais il est intéressant d'examiner si, et comment, les projets urbains résultent dans chaque cas d'une rencontre entre, d'une part, des nouvelles demandes de la société urbaine et, d'autre part, une capacité politique à susciter ces demandes, à leur donner forme et à les satisfaire. En effet, de manière significative, les enjeux liés à la culture, à l'environnement et au cadre de vie tendent à prendre une place de plus en plus importante dans les projets, au détriment, parfois, des enjeux liés à la consommation collective ou à la redistribution. Plus intéressant, ces nouveaux enjeux paraissent de moins en moins antagonistes avec les enjeux liés à la production. Dans nos quatre cas, les projets associent, à l'initiative de majorités de gauche ou de centre-gauche, des objectifs de développement économique et des objectifs de préservation et de valorisation du cadre de vie urbain. Ainsi, les projets urbains semblent-ils être le fait d'élites de centre-gauche renouvelées anticipant l'émergence de nouvelles demandes et les articulant avec les contraintes liées à la compétition territoriale et au développement économique.

Marseille fait ici, encore une fois, figure de contre-exemple. En effet, si la ville a connu une tertiarisation de sa base économique<sup>17</sup>, les pressions en faveur d'une prise en

---

<sup>15</sup> . Martinotti, G., *Metropoli : la nuova morfologia sociale della città*, Bologna, Il Mulino, 1993.

<sup>16</sup> . Nous suivons en cela les recommandations d'O. Borraz et l'attention qu'il porte dans son travail aux décalages au sein du système de gouvernement municipal. Cf. *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, PUR, 1998, notamment le chapitre 6 "Un système en transition", p. 191 et s.

<sup>17</sup> . Répartition de la population active par catégories socio-professionnelles sur la commune de Marseille (source INSEE) :

| Professions et catégories socioprofessionnelles | 1962 | 1975 | 1990 | 1999 |
|---|------|------|------|------|
|   | En % | En % | En % | En % |
| Agriculteurs exploitants                        | 0.7  | 0.3  | 0.1  | 0,1  |
| Artisans, commerçants, chefs d'ent.             | 11.3 | 7.9  | 7.3  | 6,3  |
| Cadres, professions intellectuelles             | 7.1  | 9.4  | 12.4 | 16,0 |
| Professions intermédiaires                      | 12.6 | 17.9 | 20.2 | 26,2 |
| Employés, personnels des services               | 30.3 | 31.4 | 34.3 | 33,8 |

compte des aspirations à un cadre de vie urbain renouvelé venant des couches moyennes n'ont pas été décisives dans l'émergence d'Euroméditerranée. On peut l'expliquer par le fait que la bourgeoisie marseillaise continue à privilégier la partie Sud de la ville et que les populations allogènes à fort capital culturel qui arrivent dans l'aire métropolitaine marseillaise préfèrent s'installer aux alentours d'Aix-en-Provence. Mais surtout, les élites politiques qui pouvaient potentiellement relayer ou susciter ces aspirations à la reconquête du cadre de vie urbain ont été rapidement marginalisées au sein du monde politique local. Ceux qui pouvaient représenter ces "classes moyennes réformatrices", soit ont été neutralisés au sein de la fédération départementale du PS<sup>18</sup>, soit n'ont eu que le temps de la parenthèse Vigouroux pour promouvoir de nouveaux enjeux politiques. Au total, seule la sollicitation de l'Etat a permis d'inscrire ces enjeux à l'agenda local. On n'observe donc pas à Marseille d'émergence très nette de nouvelles classes moyennes structurée par une "nouvelle" gauche articulant développement économique et valorisation du cadre de vie et de la ville ancienne<sup>19</sup>.

A Venise, la contribution des nouvelles couches sociales<sup>20</sup> et des mouvements sociaux urbains à l'émergence de nouvelles thématiques de politique urbaine est plus nette car ils trouvent dans l'équipe Cacciari un débouché politique. Ce lien entre "nouveaux mouvements sociaux" et gouvernement urbain est largement dû à la structuration précoce, autour du "problème Marghera", d'une opposition entre la "gauche de l'usine" et la gauche

|          |       |       |       |       |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| Ouvriers | 38.1  | 33.1  | 25.7  | 17.6  |
| TOTAL    | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

<sup>18</sup> . C'est le cas de Michel Pezet, patron un moment de la fédération départementale mais tenu à l'écart des affaires marseillaises par les héritiers du defferrisme. C'est le cas également de Philippe Sanmarco qui s'est perdu dans une bataille fratricide avec le premier avant d'être touché par une longue peine d'inéligibilité.

<sup>19</sup> . Sur ce point, cf. les analyses de Marcel Roncayolo in *Les grammaires d'une ville, op. cit.*

<sup>20</sup> . Ces quelques données témoignent des transformations de la structure sociale de Venise (source : ISTAT, *Censimenti della popolazione e delle abitazioni, fascicoli provinciali*, XII, XIII, 1991, cité in Magnier, A., "La difficile renaissance des grands villes italiennes", in Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 287).

|                          | Lic. 91 | Lic 81-91 | Actifs 81-91 | Ind 91 | Ind 81-91 | Com 81 | Com 81-91 | Tour 91 | Tour 81-91 | AS 81 | AS 81-91 |
|--------------------------|---------|-----------|--------------|--------|-----------|--------|-----------|---------|------------|-------|----------|
| <b>Commune de Venise</b> | 5.2%    | 131%      | 93%          | 28.4%  | 47%       | 26.7%  | 86%       | 23.6%   | 93%        | 20.7% | 156%     |

**Lic 91** : pourcentage de titulaires d'une licence dans la population de plus de 20 ans en 1991 ; **Lic 81-91** : titulaires d'une licence en 1991 / titulaires d'une licence en 1981 ; **Actifs 81-91** : nombre d'actifs en 1991 / nombre d'actifs en 1981 ; **Ind 91** : pourcentage d'actifs dans le secteur industriel en 1991 ; **Ind 81-91** : actifs dans le secteur industriel en 1991 / actifs dans le secteur industriel en 1981 ; **Com 91** : pourcentage d'actifs dans le secteur commercial en 1991 ; **Com 81-91** : actifs dans le secteur commercial en 1991 / actifs dans le secteur commercial en 1981 ; **Tour 91** : pourcentage d'actifs dans le secteur du tourisme en 1991 ; **Tour 81-91** : actifs dans le secteur du tourisme en 1991 / actifs dans le secteur du tourisme en 1981 ; **AS 91** : pourcentage d'actifs dans les autres services en 1991 ; **AS 81-91** : actifs dans les autres services en 1991 / actifs dans les autres services en 1981.

environnementaliste et contre-culturelle<sup>21</sup>. La mouvance écologiste sera un des soutiens importants de l'équipe Cacciari à partir de 1993<sup>22</sup>. Un autre soutien est celui du Mouvement du Nord Est, nébuleuse qui se forme au début des années 1990 autour de la réunion de réseaux de la société civile, d'associations, d'intellectuels et du mouvement écologiste et qui entend ne pas laisser le thème du fédéralisme à la Ligue du Nord<sup>23</sup>. Ainsi, à Venise, à mesure que la part de la population ouvrière décroît, des mouvements politiques alternatifs à la social-démocratie traditionnelle, émergent et promeuvent de nouveaux thèmes politiques. *L'Ida di Venezia* et le projet pour Porto Marghera sont les produits de la rencontre d'une demande diffuse de politiques nouvelles portée, entre autres, par ces mouvements, et d'une équipe dirigeante qui sait relayer cette demande au sein des institutions municipales à la faveur de la crise des partis politiques qui déstabilise la classe politique locale.

A Nantes, beaucoup d'acteurs, et le maire lui-même, se plaisent à voir dans l'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la mairie de Nantes le symbole des nouvelles alliances sociales qui se tissent autour du parti socialiste<sup>24</sup> consécutivement aux changements sociologiques qui affectent la ville<sup>25</sup>. Les domaines d'action privilégiés par Jean-Marc Ayrault et le contenu des

<sup>21</sup> . Cette fraction de la gauche rassemble notamment tous les enfants d'ouvriers du Petrolchimico qui n'ont pas trouvé d'emploi dans les usines mais qui ont vu leur parents et voisins souffrir et parfois mourir des maladies contractées à Porto Marghera. Gianfranco Bettin, leader historique des Verts vénitiens et *prosindaco* pour la Terre ferme durant les deux mandats de Massimo Cacciari est de ceux-là. De manière aussi tout à fait significative, c'est à Venise que naît le mouvement des *Tute Bianche* ("Tuniques Blanches"), mouvement radical anti-capitaliste qui se présente comme mouvement de lutte de la société post-industrielle et comme alternative au mouvement ouvrier, trop lié au monde de l'usine. Les leaders de ce mouvement à Venise sont aussi les protagonistes principaux de l'expérience du centre social "*Rivoltà*" localisée à Marghera.

<sup>22</sup> . Le cas vénitien est assez représentatif du phénomène de banalisation de la coopération entre mouvements sociaux et pouvoirs locaux qui caractérise, selon Margit Mayer, bon nombre de dispositifs de gouvernance urbaine en Europe, in "Les mouvements sociaux comme acteurs politiques dans les villes européennes : leur évolution entre les années soixante-dix et quatre-vingt-dix", in Bagnasco, A., Le Galès, P., *Villes en Europe*, op. cit.

<sup>23</sup> . Ce mouvement est représenté par Luana Zanella et Beppe Caccia, tous deux membres des Verts vénitiens. La première est présidente du conseil municipal durant le deuxième mandat Cacciari et est par ailleurs une figure du monde associatif vénitien. Le second est conseiller municipal et proche du réseau des centres sociaux autogérés.

<sup>24</sup> . A titre indicatif, alors qu'Alain Chénard avait été élu en 1977 à la tête d'une liste d'Union de la Gauche et que les communistes occupaient 15 sièges au conseil municipal entre 1977 et 1983, J.-M. Ayrault est élu pour la première fois en 1989 à la tête d'une liste "Majorité présidentielle" et n'emporte avec lui que 7 conseillers communistes.

<sup>25</sup> . De 1962 à 1990, la part du secteur tertiaire passe dans l'agglomération nantaise est passée de 49 à 73% de la population active, tandis que le secteur primaire passait de 8 à 1% et le secteur secondaire de 43 à 26%.

Répartition de la population active par professions et catégories socio-professionnelles dans l'agglomération nantaise (source INSEE) :

| Professions et catégories<br>socio-professionnelles | 1990 | 1982-1990      | 1999 |
|---|------|----------------|------|
|   | En % | Evolution en % | En % |
| Agriculteurs exploitants                            | 1    | - 52           | 0.3  |
| Artisans, commerçants, chefs d'ent.                 | 6    | + 0            | 5.1  |
| Cadres, professions intellectuelles                 | 16   | + 45           | 17.0 |
| Professions intermédiaires                          | 24   | + 21           | 28.0 |
| Employés, personnels des services                   | 30   | + 7            | 30.2 |

politiques que sa majorité conduit tranchent non seulement avec la pratique de son prédécesseur de droite mais également celle d'Alain Chénard. La stratégie du maire entend coller aux demandes supposées d'une gamme plus large de populations et notamment des couches moyennes salariées qui supplantent la classe ouvrière<sup>26</sup> : culture et cadre de vie. L'investissement fort de la municipalité sur les politiques culturelles, sur la politique des déplacements et des espaces publics en est l'illustration. A Nantes, on ne discerne pas de mouvements sociaux qui feraient distinctement pression sur le gouvernement urbain en faveur d'une prise en compte de ces nouvelles thématiques. Cette pression à un renouvellement des alignements politiques et de l'agenda urbain est médiatisée par les transformations au sein du parti socialiste local, lui-même prenant l'initiative de devancer les demandes des nouvelles couches moyennes qui dominent désormais la ville.

A Turin, la déstructuration du système partisan de la I<sup>e</sup> République au début des années 1990 crée une structure d'opportunités favorable à l'émergence politique de groupes sociaux marginalisés jusque-là par la prégnance du conflit entre capital et travail : une classe moyenne supérieure non liée à l'univers FIAT et opérant dans les secteurs de l'université, de la recherche, de la culture, des professions libérales et de l'action sociale<sup>27</sup>. Ces groupes profitent de la crise politique du début des années 1990 pour en appeler à la refondation de la politique turinoise sur la base de nouveaux enjeux, de nouvelles alliances et de nouvelles pratiques politiques. Ils trouvent un débouché dans la candidature de V. Castellani aux élections municipales de 1993. Les aspirations de ces groupes se concrétisent à travers les politiques de

|          |       |     |       |
|----------|-------|-----|-------|
| Ouvriers | 23    | - 9 | 19.4  |
| TOTAL    | 100.0 |     | 100.0 |

<sup>26</sup> . Jean-Marc Ayrault indique ainsi dans un entretien : "Mon objectif était, à l'image de François Mitterrand, toutes proportions gardées, de 'rassembler'. A gauche bien sûr : comment la gauche pourrait-elle gagner sans que ses électeurs ne se déplacent ?! Mais également au-delà : depuis les ouvriers des quartiers périphériques jusqu'aux classes moyennes, et supérieures. L'électorat socialiste, c'est ça". Plus loin : "Je crois que nous avons 'récupéré' une partie de l'électorat barriste du 26 avril 1988 [premier tour de l'élection présidentielle], ainsi que certains électeurs du RPR, qui ne se retrouvaient pas dans le discours très dur, très caricatural de D. Augereau", in Fallourd, E., *De Saint-Herblain à Nantes. Franchir le boulevard. La campagne de J.-M. Ayrault et la mise en place du service communication de la ville de Nantes*, mémoire de DESS "Communication politique et sociale, Paris I, Département de science politique, 1989, p. 168.

<sup>27</sup> . D'une manière générale, on peut noter le recul de la part du secteur secondaire dans l'emploi à Turin (Source : ISTAT Industrial Census) :

|                       | Industrie |       | Services |       |
|-----------------------|-----------|-------|----------|-------|
|                       | 1981      | 1991  | 1981     | 1991  |
| <b>Turin</b>          | 44.71     | 34.68 | 55.29    | 65.32 |
| <b>Région urbaine</b> | 67.50     | 58.74 | 32.50    | 41.26 |
| <b>Total</b>          | 53.35     | 44.48 | 46.65    | 55.52 |

Entre 1981 et 1991, la région métropolitaine a perdu pas moins de 90 000 emplois dans l'industrie, la plupart dans les quartiers centraux. Parallèlement, le poids de la FIAT dans l'emploi local décroît substantiellement en passant entre 1986 et 1996 de 92 000 emplois générés par la firme automobile à 47 000.

réforme de l'administration municipale qui valorisent de nouvelles pratiques professionnelles issues du secteur privé, les politiques culturelles et de valorisation du patrimoine architectural et urbain de la ville et les politiques d'internationalisation. *Torino Internazionale* constitue un peu la somme de tous les efforts de ces groupes sociaux pour revaloriser l'image de Turin et la donner à voir comme une ville dotée d'un patrimoine exceptionnel et de capacités d'innovation dans des domaines d'activité autres que l'industrie automobile.

Néanmoins, les pressions nouvelles qui s'exercent sur les gouvernements urbains n'ont pas les mouvements sociaux comme source unique. Elles ont également pour origine les intérêts économiques et certaines de leurs institutions de représentation. Dans nos deux villes françaises, il faut noter le rôle important des Chambres de commerce au milieu des années 1980. Dans un contexte où les institutions politiques subissent une crise qui traduit la fin des anciennes alliances et des anciens clivages, les CCI de Nantes et de Marseille prennent l'initiative de formuler certains enjeux nouveaux –compétition territoriale, ouverture du marché unique européen- et de conduire des travaux de prospective. Elles détiennent à l'époque des ressources qui font défaut à la fois aux partis politiques et aux institutions du gouvernement urbain, notamment en termes d'expertise<sup>28</sup>. A Marseille et à Nantes, elles sont pour beaucoup dans la mise à l'agenda urbain des enjeux du positionnement international des villes, du rôle du cadre de vie dans ce positionnement, de l'attraction des entreprises et notamment des services aux entreprises ; elles sont, par ailleurs, directement à l'origine de la désignation des deux sites étudiés pour la réalisation de projets urbains.

En Italie, le poids des chambres de commerce varie énormément d'une ville à l'autre. En outre, la forte structuration locale des syndicats patronaux italiens contraste avec le caractère extrêmement centralisé du MEDEF (ex-CNPF) en France. Les chambres de commerce sont donc souvent concurrencées par les syndicats patronaux et notamment par ceux qui représentent les PME locales. Si l'influence de la chambre de commerce de Milan est

---

<sup>28</sup> . Il est d'ailleurs intéressant de noter que ces ressources d'expertise compensent la faiblesse des ressources en termes de légitimité et de représentativité dont peuvent bénéficier les chambres de commerce. Rappelons que le taux moyen de participation aux élections consulaires en France reste stable autour de 20% et que bien souvent les CCI sont paralysées par la nécessité de représenter une pluralité d'intérêts économiques qui tendent généralement à se neutraliser mutuellement au sein des assemblées consulaires. Après une période des années 1980 globalement favorables aux CCI, ces dernières vont perdre cet avantage comparatif lié à la capacité d'expertise. Certaines bureaucraties et agences des gouvernements urbains (agences d'urbanisme, structures de développement économique, etc.) développent au courant des années 1990 une capacité à produire cette expertise sur l'économie locale, ses filières, ses perspectives de croissance et d'internationalisation. De plus, ces agences et services sont capables, beaucoup plus que les CCI, de faire correspondre à cette expertise, une capacité à mobiliser des ressources et à produire des politiques publiques. Sur le rôle des Chambres de commerce en France, cf. Waters, S., "Chambers of Commerce and Local Development in France: Problems and Constraints", *Environment and Planning C: Government and Opposition*, vol. 16, 1998, pp. 591-604.

évidente, tel n'est pas le cas de celles de Venise et de Turin. Dans le premier cas, l'éclatement des intérêts économiques neutralise la structure. L'inscription à l'agenda local de nouveaux enjeux comme ceux liés à Porto Marghera se fait à l'initiative des syndicats et du patronat et non de la chambre de commerce. A Turin, la chambre de commerce est restée longtemps dans l'ombre de la FIAT. Néanmoins, au début des années 1990, son président, Enrico Salza, fait partie de ceux qui œuvrent à une refondation de la politique turinoise. Autour de la personnalité de Salza se coalisent des composantes du monde économique extérieures au monde FIAT et qui entendent faire sortir la politique turinoise de l'opposition entre le management de la grande firme et les syndicats et élargir l'agenda urbain à de nouveaux enjeux. A l'approche des élections municipales de 1993, les réseaux de Salza, réunissant des entrepreneurs, des professions libérales et des intellectuels, constitue le "Groupe des 70", liste civique qui ralliera finalement la coalition Castellani qui emporte la mairie.

A l'exception peut-être de Marseille, on voit que les projets ont pour origine la rencontre entre, d'une part, des transformations des structures socio-économiques de nos villes, transformations qui font apparaître des pressions et des demandes nouvelles et, d'autre part, des acteurs et des groupes politiques qui savent anticiper, relayer ou susciter ces demandes. Ces pressions contribuent à l'élargissement des agendas urbains aux enjeux du développement économique mais aussi de la culture et du cadre de vie. Les projets sont bien la concrétisation de cet élargissement.

### 1.2.2 La recomposition des clivages et des alignements socio-politiques urbains

Les pressions plus fortes qui s'exercent sur les gouvernements urbains ont non seulement pour effet d'élargir les agendas urbains à de nouveaux enjeux, mais aussi de susciter la recomposition des clivages et des alliances socio-politiques dans les villes. Il ne s'agit pas ici de tracer un tableau exhaustif des réseaux sur lesquels s'appuient les équipes dirigeantes de nos quatre villes, mais plutôt de proposer quelques hypothèses sur les réaligements socio-politiques que peuvent révéler les dynamiques de projets observées<sup>29</sup>. En

---

<sup>29</sup> . Cette analyse des réaligements nous semble notamment nécessaire dans le cas des gouvernements urbains de gauche et de centre-gauche qui, à l'exception de Marseille, dirigent les villes étudiées. Nous ne disposons pas de données chiffrées précises sur les clientèles électorales des partis et leaders de centre-gauche, mais le lien entre, d'une part, l'enracinement de ces leaders, notamment de M. Cacciari et J.-M. Ayrault, repérable à leurs scores électoraux, et, d'autre part, l'évolution contemporaine de la population urbaine allant dans le sens d'une sur-représentation de la petite et moyenne bourgeoisie, pose bien des questions. Il nous semble difficile d'aller plus loin ici dans l'interprétation car cela nécessiterait une analyse précise de l'inscription socio-historique des formations politiques et de leurs leaders dans des histoires et des réseaux sociaux locaux, à l'image du travail effectué par Frédéric Sawicki sur les réseaux départementaux du Parti socialiste, cf. *Les réseaux du parti socialiste, op. cit.* De manière générale, la manie de la "qualification sociologique" (*ibid.*, p. 9) des partis politiques a été trop souvent, et à juste titre, critiquée, pour que nous ne nous livrions pas ici à une ébauche trop



effet, on peut se demander, à l'examen de leur contenu et des coalitions sur lesquelles ils s'appuient, si les projets ne sont pas la concrétisation de l'érosion des systèmes de clivages et d'alliances qui ont structuré la vie politique des villes européennes jusqu'aux années 1980, ce que les auteurs anglo-saxons ont appelé les "*class/welfare-based systems of politics and parties*"<sup>30</sup>. La différenciation sociale croissante dans les villes, la diminution ou l'éviction en périphérie des classes populaires, l'apparition de nouveaux entrepreneurs politiques perturbent le système des oppositions politiques, la structure des allégeances partisans et les agendas urbains hérités de la période de l'après-guerre<sup>31</sup>.

En effet, dans nos quatre villes, les projets font leur apparition à la suite de phénomènes de recomposition des alliances socio-politiques sur la base desquelles les villes étaient gouvernées jusqu'à la fin des années 1980. A Marseille, la naissance du concept d'Euroméditerranée est contemporaine de la remise en cause au sein du PS de la gestion clientéliste et patrimoniale mise en place par G. Defferre. Les ressources qui permettaient aux socialistes d'assurer leur assise électorale au sein des classes populaires viennent à se raréfier. Michel Pezet, figure montante au sein de la fédération PS des Bouches-du-Rhône, conteste les stratégies du maire, prône un élargissement aux classes moyennes des alliances sociales établies par le parti et appelle à l'abandon des politiques clientélistes qui détournent la gauche locale des enjeux de requalification économique et sociale de la ville<sup>32</sup>. Avec l'arrivée de

---

rapide des soutiens sociaux de nos leaders urbains. Ce thème mériterait un travail poussé d'analyse du travail concret de construction et d'entretien d'un électorat. Cf. sur ce point Lagroye, J., *Politique et société. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973 et Offerlé, M., *Les partis politiques*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je ?", 2002, "Construction et entretien des électorats", p. 101 et s.

<sup>30</sup> . Andrew, C., Goldsmith, M., "From Local Government to Local Governance – and Beyond ?", *International Political Science Review*, vol. 19, n°2, 1998, p. 104.

<sup>31</sup> . D'autres auteurs évoquent même l'émergence d'une "*new political culture*" qui supplanterait le système de clivages et d'alliances structuré autour des enjeux du *welfare* et des rapports de production. T.N. Clark et V. Hoffmann-Martinot, inspirés par le travail de R. Inglehart sur les valeurs post-matérialistes, définissent cette "nouvelle culture politique" comme l'ensemble des comportements politiques qui indiquent un déclin de la politique de classe, le rejet des partis et du clivage droite/gauche. Cette "nouvelle culture politique" influencerait sur le comportement des élites urbaines et induirait l'abandon plus ou moins net des politiques d'inspiration social-démocrate au profit de mesures d'inspiration libérale, populiste ou post-matérialiste selon les cas, comme la réduction des taxes ou encore le développement de nouveaux secteurs de politiques publiques comme l'environnement. Elle se manifesterait également par une révision à la baisse des mesures redistributrices d'inspiration social-démocrate au profit de politiques urbaines de l'offre en direction des entreprises. Enfin, elle se caractériserait par le déclin de certaines formes de clientélisme, l'émergence de nouveaux groupes d'intérêt qui tendent à concurrencer les partis ainsi que par la multiplication et la différenciation croissante des conflits socio-politiques. Cf. Clark, T. N., Rempel, M. (eds), *Citizens Politics in Post-Industrial Societies*, Boulder, Westview Press, 1997 ; Clark, T. N., Hoffmann-Martinot, V. (eds), *The New Political Culture*, Boulder, Westview Press, 1998 et Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999. Si la généralisation opérée par les promoteurs de cette grille d'analyse est discutable, la "nouvelle culture politique" donne cependant des clés de lecture intéressantes pour la compréhension des phénomènes de désalignements politiques et partisans qui caractérisent les sociétés urbaines.

<sup>32</sup> . Morel, B., "Marseille, pouvoirs politiques et mutations économiques depuis 1945", *Méditerranée*, n°1-2, 2001.

Robert Vigouroux à la mairie, l'enjeu de l'image de la ville à l'extérieur et du positionnement de Marseille dans la compétition territoriale prend le pas sur les considérations liées à "l'entretien" des fiefs électoraux de la gauche marseillaise. Du coup, le maire de Marseille, exclu du PS mais élu triomphalement lors des élections municipales de 1989, élargit son assise politique : il recrute ses conseillers dans la société civile et cherche davantage à attirer à Marseille des classes moyennes qu'à stabiliser son assise dans les couches populaires.

A Venise, on retrouve dans le discours de Massimo Cacciari la mention explicite de la nécessité de reconsidérer les alliances sociales au nom desquelles les politiques urbaines sont menées. Pour le maire de Venise, la ville et notamment son centre historique ne peuvent survivre qu'en attirant les classes moyennes supérieures, ce qui implique de développer des politiques du logement en faveur de ces publics<sup>33</sup>. Pour certains des membres de la coalition Cacciari, notamment les Verts et les représentants du monde associatif, les politiques de la commune doivent accélérer les transformations de la composition sociale de la ville afin de libérer la ville des blocages sociaux qui entravent sa gouvernabilité. Autrement dit, de nouvelles alliances sociales doivent permettre à la gauche vénitienne de contourner les obstacles au changement que constituent les intérêts du tourisme et de la chimie lourde de Marghera, y compris la frange de la classe ouvrière et du syndicat la plus attachée au maintien des industries polluantes :

*"Qui gouverne Venise est aujourd'hui contraint de penser, projeter et réaliser la ville du futur contre les intérêts y compris de ses habitants actuels, contre les intérêts implantés, ces pouvoirs qui, même s'ils ne sont pas forts, sont néanmoins capables d'exercer un droit de veto sur les décisions. Et donc qui administre doit de toute façon obtenir, gagner le consensus. Le problème est que cette ville doit être gouvernée contre ses électeurs, au nom d'un peuple à venir, au nom d'une composition sociale, qui existe, qui commence à s'affirmer, mais qui n'est pas encore majoritaire ni en mesure de se faire entendre et de faire peser sa voix"<sup>34</sup>.*

A Nantes, l'arrivée de Jean-Marc Ayrault et les politiques qui sont mises en œuvre sous son mandat révèlent une transformation de l'assise sociale du PS et une anticipation des demandes des nouvelles couches moyennes. La gauche ne se positionne plus uniquement sur des enjeux de redistribution mais de plus en plus en plus sur des enjeux liés à la qualité des

---

<sup>33</sup> . Cacciari indique que le projet de ville doit comporter une véritable politique de composition sociale : "Mais, on me demandera à qui attribuer les logements ? Là dessus aussi, la réponse doit être claire, au risque d'être impopulaire. Il faut reconnaître que cette population résidente qui nous intéresse est extrêmement mobile. Les professions qu'elle exerce lui interdisent des enracinements éternels. Nous devons savoir satisfaire la demande de logements pour ces nouveaux sujets, ces nouvelles strates de l'organisation sociale moderne du travail. Et en finir avec une conception bloquée de la résidence. Si la population de Venise, pour une partie consistante, devait continuer à changer, parfait. Cela enrichirait la ville, en exalterait la vocation internationale", in Cacciari, M., "Idea di Venezia", *Casabella*, n°557, mai 1989, p. 52.

<sup>34</sup> . Entretien avec Beppe Caccia, conseiller municipal de Venise, groupe des *Verdi*, le 17 juin 1999.

espaces urbains, à la culture et au développement économique. On constate le même phénomène à Turin où les nouvelles municipalités de centre-gauche entendent explicitement décentrer les enjeux et clivages liés à l'usine et mettre en œuvre des politiques relevant de nouveaux secteurs : cadre de vie, environnement et culture.

On observe un glissement de la clientèle des gouvernements urbains de gauche et de centre-gauche vers les classes moyennes et supérieures présentes ou convoitées. Le constat est relativement banal<sup>35</sup> mais l'analyse du contenu des projets urbains lui donne une matérialité. L'accent y est davantage mis sur les enjeux liés à l'environnement, au cadre de vie, à la culture, au tourisme et aux loisirs que sur les enjeux de redistribution. En outre, ce constat donne à voir sous un nouveau jour, à la fois l'idéologie anti-fonctionnaliste et anti-technocratique que le projet charrie, et les envolées généreuses sur la ville, l'espace public et la mixité qui fleurissent dans les discours des élus et urbanistes de gauche. En effet, on peut se demander avec P. Genestier si le projet n'est pas "surdéterminé par une image univoque et stéréotypée de la ville", celle qui satisfait les classes sociales valorisées pour lesquelles "la ville renvoie à des pratiques narcissiques, hédonistes et au nomadisme". Le projet urbain ne célèbre-t-il pas le pragmatisme, le dépassement des rigidités du plan afin "d'éviter les contradictions, [...] afin d'éviter de se poser les questions traditionnelles de l'urbanisme : pour qui les urbanisations doivent-elles être faites ? quels groupes sociaux faut-il privilégier ?". Pour Genestier, derrière le plaidoyer pragmatique du projet urbain, il y a un abandon de la ville aux rapports de force marchands, aux mécanismes de valorisation foncière et immobilières des territoires. "Entérinant en cela les hiérarchies socio-économiques en vigueur et échappant à toutes visées volontaristes et égalisatrices (qui constituaient pourtant la raison d'être de l'urbanisme), le projet a tendance à ne plus devenir qu'un ensemble de mesures d'accompagnement des dynamiques locales de valorisation"<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> . Marc Lazar avait déjà noté la "volonté opiniâtre [des socialistes européens] de séduire les classes moyennes au nom de la compétence et du réalisme économique" et leur tendance parallèle "à oublier la charge contestataire des plus démunis". L'auteur indique plus loin que les appuis dans le monde ouvrier, au principe de l'identité des socialismes européens, "ne constituent plus un atout décisif pour la compétition politique". "Que reste-t-il de la gauche ?" in Lazar, M. (dir.), *La gauche en Europe depuis 1945. Invariants et mutations du socialisme européen*, Paris, PUF, 1996, p. 701 et 702.

<sup>36</sup> . Pour Philippe Genestier le projet urbain est la forme d'action publique urbaine caractéristique de la soumission de l'urbanisme au marché. Les "valeurs qualitatives, subjectives et esthétisantes" qui accompagnent la doctrine du projet urbain témoignent d'une soumission aux "logiques socio-économiques dominantes". "Tant les recherches sur les morphologies urbaines traditionnelles que les innovations architecturales qui les accompagnent parfois, participent, plus ou moins consciemment, de démarches de ciblage de clientèle et de réductions des formes au goût des catégories porteuses", in "Que vaut la notion de projet urbain ?", *L'architecture d'aujourd'hui*, n°288, sept. 1993, pp. 40-46.

Si le point de vue est à certains égards excessifs, il offre une clé de lecture pour comprendre l'apaisement de certaines luttes institutionnelles et des mobilisations territoriales inter-institutionnelles autour des projets. On assiste, en effet, à une reconfiguration des rapports inter-institutionnels dans les villes autour des projets. Leur émergence est facilitée par des phénomènes de rapprochement entre les différents niveaux du gouvernement local. Tout se passe comme si les effets conjugués de l'élargissement des agendas urbains, du repositionnement des gauches urbaines rendaient possible la construction de coalitions inter-institutionnelles. C'est très nettement le cas à Marseille où la structure d'opportunité favorable créée par la fin du système defferriste, ajoutée à l'injonction à l'entente locale émise par l'Etat, permettent la construction d'un compromis historique entre les différents niveaux de collectivités locales. On retrouve le même phénomène à Venise à Porto Marghera avec la reconnaissance par la Province et la Région de la compétence communale en matière de planification à Porto Marghera. Sous la pression des acteurs patronaux et syndicaux, les différentes échelles de gouvernement local construisent une entente institutionnelle inédite et procèdent à l'harmonisation de leurs documents de planification. A Nantes, la mise à l'agenda des enjeux liés au positionnement international de la ville a également des effets coalisants entre les différents niveaux de collectivités locales. Au terme d'un mandat Chauty (1983-89) marqué par un relatif isolement institutionnel de la mairie de Nantes, l'arrivée de Jean-Marc Ayrault enclenche un phénomène d'accélération de la construction intercommunale mais marque également un net réchauffement des relations avec les autres niveaux de collectivités locales. Contre toute attente, l'arrivée de Jean-Marc Ayrault n'amène pas un refroidissement des relations entre la ville et le Conseil Régional des Pays de la Loire et le Conseil Général de Loire-Atlantique, pourtant tous les deux tenus par la droite. Turin est le seul cas où le projet n'est pas précédé ou accompagné de la constitution de coalitions inter-institutionnelles. Celles-ci seront davantage le produit du projet *Torino Internazionale* avec la constitution de la Conférence métropolitaine réunissant une quarantaine de communes de l'agglomération turinoise.

### **1.3 Uniformisation ou différenciation des agendas urbains ?**

L'émergence des projets est-elle le signe d'une uniformisation des agendas urbains ? Si l'on peut effectivement observer un certain alignement des objectifs et des publics-cibles des projets d'une ville à l'autre, on constate aussi que les projets sont l'occasion de la constitution d'agendas urbains spécifiques, largement déterminés par des variables politiques, sociales et économiques locales (rapports sociaux et politiques, enjeux locaux, structures productives,

etc.). En outre, la construction des projets est l'occasion de la redécouverte et de l'utilisation de ressources contextuelles elles aussi toujours spécifiques.

### 1.3.1 L'élargissement des enjeux de la planification urbaine et l'uniformisation des objectifs des projets

A travers les projets, les enjeux et objectifs de la planification s'étendent et ne se limitent plus aux enjeux spatiaux, immobiliers ou fonciers. Jusque dans les années 1980, elle a essentiellement pour fonction la maîtrise et la répartition des processus de valorisation foncière et immobilière et le développement des équipements. La donne change avec le ralentissement de la croissance urbaine et l'irruption des enjeux du développement économique sur les agendas urbains. Il ne s'agit plus d'exercer un contrôle des dynamiques de valorisation sur l'ensemble du territoire mais de désigner des pôles de développement et de création de la valeur urbaine. La planification n'est plus uniquement une activité de régulation, de contrôle et d'interdiction portant essentiellement sur l'usage des sols, elle devient une porte d'entrée permettant une approche globale des enjeux spatiaux et économiques, elle devient également une activité de mobilisation sociale visant à construire une capacité d'action collective et des coalitions d'acteurs. Trois types d'éléments, qui apparaissent quasi systématiquement dans les projets étudiés, illustrent les transformations du champ d'action et des objectifs de la planification : le retour à un mode d'urbanisation intensif ; l'impératif de développer certains secteurs d'activité typiques de l'économie post-industrielle ; la nécessité d'attirer les classes sociales correspondant à ces secteurs économiques.

Dans nos quatre cas, à l'exception de Venise, l'accent est mis dans les projets sur la nécessité de renouer avec les traces et les formes de la ville existante et d'abandonner un modèle d'urbanisation extensive au profit d'un modèle d'urbanisation intensive. La ville existante est valorisée à la fois en tant que sédimentation de pratiques et d'usages urbains éprouvés et comme élément monnayable dans le cadre de la compétition entre les villes. Il est intéressant, à ce propos, de constater la levée du tabou sur la valorisation foncière et immobilière dont traditionnellement les centres urbains sont le foyer principal. Alors que l'urbanisme réformateur des Trente Glorieuses voyait dans l'étalement urbain un moyen de desserrer la contrainte foncière, désormais, les logiques de valorisation dont les centres sont à nouveau l'objet sont vues, y compris par les urbanistes et les élus de gauche, comme des "alliées" dans les politiques de renouvellement urbain. C'est ainsi que la logique d'exploitation des opportunités de valorisation immobilière qu'offre le "*waterfront*" est centrale dans le

projet d'Euroméditerranée à Marseille. La valorisation immobilière du périmètre doit engendrer sa revalorisation sociale. Le discours de reconquête urbaine porté par le projet, dans ce cas précis, n'est donc pas dénué d'un certain revanchisme social et urbain<sup>37</sup>. On retrouve la même logique dans le projet de l'Ile de Nantes qui combine reconquête de la centralité urbaine et légitimation des mécanismes du marché immobilier et foncier permettant cette reconquête. L'intervention publique sur la ville ne peut générer d'effets positifs que si elle se raccroche à des mécanismes de valorisation déjà existants. Le développement urbain privilégie donc la ville existante en tant qu'elle est déjà travaillée par ces mécanismes. Il s'agit, en outre, pour les édiles nantais de mettre à profit l'expérience en matière de politique des espaces publics, acquise notamment dans le cadre de la politique du tramway, pour constituer une "adresse internationale", un outil de promotion à grande échelle de la qualité urbaine à la nantaise. A Turin, les juntas Castellani ne remettent pas en question la politique de "retour au centre" impulsée par les juntas penta-partis, même si le PRG approuvé en 1995 prévoit des densités moindres sur les terrains libérés par la désindustrialisation.

Un autre élément témoignant de l'uniformisation du contenu des projets est la référence commune aux "secteurs économiques d'avenir". En effet, dans leur formulation initiale, les projets sont souvent porteurs de visions post-industrielles mettant l'accent sur le potentiel de développement que représentent les secteurs d'activité liés au tertiaire, à la technologie et à la culture. Ainsi, à Marseille, dans un contexte d'hostilité latente au port, les premières formulations du projet Euroméditerranée accordent une place privilégiée aux services aux entreprises. Aujourd'hui, si la place du port et notamment des activités des bassins Est dans l'économie marseillaise ont été reconnues par les promoteurs du port, les secteurs ciblés en priorité restent les industries de l'information et des télécommunications, le secteur du commerce international et du tertiaire maritime et celui du tourisme et des loisirs urbains. La grande ambition du projet étant globalement de "*faire de Marseille le quartier général de la nouvelle économie en Méditerranée*"<sup>38</sup>. A Venise, "*l'idea di Venezia*" entend faire sortir la ville de sa torpeur en en faisant un centre du tertiaire avancé et des hautes technologies. Il ne s'agit pas moins que de constituer à Venise une "*communauté technologico-scientifique*"<sup>39</sup>. On retrouve le même tropisme tertiaire et technologique dans les premières formulations du projet pour l'Ile de Nantes. Les premières décisions de la municipalité Ayrault relatives au site des chantiers navals révèlent une volonté nette de

---

<sup>37</sup> . Smith, N., *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, London, Routledge, 1996.

<sup>38</sup> . Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée, *Plan Guide Marseille Euroméditerranée*, 2001.

<sup>39</sup> . Cacciari, M., "Idea di Venezia", *Casabella*, n°557, mai 1989, p. 48.

tourner la page de l'ère industrielle à Nantes. Des destructions sont décidées dès la mise en place de la nouvelle équipe comme s'il s'agissait de rendre irréversible la fermeture des chantiers. De la même manière, les premières esquisses de projet tendent à faire peu de cas des activités portuaires et industrielles encore présentes sur l'île. Enfin, à Turin, les thèmes des hautes technologies, de la culture et du tourisme sont omniprésents dans les discours initiaux des promoteurs de *Torino Internazionale*.

A ces "secteurs d'avenir" tant convoités correspondent des populations, des publics-cibles que les édiles urbains entendent bien attirer. Cette "clientèle" des projets urbains, ce sont les classes moyennes et supérieures à la fois assez instruites pour travailler dans les secteurs du tertiaire et des technologies et assez solvables pour accéder à la nouvelle centralité. A Marseille, Euroméditerranée comprend très nettement un volet "politique de peuplement". Dans un premier temps, l'accent est mis sur la construction de logements neufs et sur l'offre privée davantage que sur les réhabilitations et le logement social. Les populations convoitées sont censées pouvoir importer des modes de vie urbains modernes contrastant avec l'usage jugé "anti-urbaine" que les populations pauvres et immigrées occupant le quartier font de la ville<sup>40</sup>. De la même manière, le seul type de population qui peut sauver le centre historique de Venise de l'exode et de la muséification et qui peut supporter le coût de l'entretien de son patrimoine bâti est, selon M. Cacciari, cette population mobile exerçant dans des secteurs d'activités fortement internationalisés (cadres, chercheurs, artistes, etc.). C'est en fonction de cette population que le futur maire entend réorienter les politiques du logement de la ville (même si, en réalité, les politiques du logement des deux juntes Cacciari s'avéreront beaucoup plus équilibrées). A Nantes, l'arrivée de Jean-Marc Ayrault a marqué un élargissement de la clientèle des politiques urbaines. Les efforts de la municipalité Chénard avaient été orientés vers la clientèle du logement social avec la constitution de réserves foncières dans les quartiers centraux. La clientèle visée par les politiques menées lors des deux mandats Ayrault est, elle, en mesure d'accéder à des zones valorisées par les efforts consentis par la mairie sur les espaces publics. Les fronts de Loire et les bassins à flots prévus par le projet pour l'île de Nantes doivent attirer cette même clientèle. Si le faible aspect opérationnel du projet de Turin permet difficilement de juger des intentions de la ville en

---

<sup>40</sup> . La vision ethnocentrique des "bons usages de la ville" est manifeste dans les propos d'une urbaniste de l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée : *"Toutes les villes ont reconquis leur centre. Marseille commence un peu tard. Le citoyen a besoin de centralité. Nous sommes en relation étroite avec le centre ville. Il faut pouvoir bénéficier à Marseille de tous les services de centre-ville. Quand un type arrive de Paris, il faut qu'il puisse facilement aller boire un verre, aller au théâtre. Il doit pouvoir trouver toutes ces fonctions en*

matière de stratégie d'attraction de populations, l'accent mis sur le tourisme et la culture dans le projet, permet de penser que les stratégies sont similaires à nos autres cas.

### 1.3.2 La structuration progressive d'agendas urbains spécifiques

Dans un premier temps, les projets présentent ainsi de fortes similitudes : urbanisation intensive ; développement économique post-industriel ; clientèles de classes moyennes et supérieures dotées d'un fort capital culturel et économique. Tout se passe comme si les acteurs des politiques urbaines se conformaient à un certain nombre de standards sociaux, économiques et urbanistiques de la ville internationalisée et les déclinaient dans les projets. Dans ses travaux, A. Vion a bien montré le processus de diffusion de ces standards, l'influence des "succès tactiques" de certaines villes comme Barcelone ou Lyon et la part active prise par certains experts et professionnels dans la promotion de ces "*success stories*"<sup>41</sup> : P. Soldatos, Ch. Gachelin, J. Bouinot, acteurs de l'administration centrale de l'Équipement et architectes participant à l'atelier "Projet urbain" en France"<sup>42</sup>.

Cependant, on observe dans chacun des cas une émancipation progressive de ces standards. Rapidement, les premières formulations des projets suscitent des prises de position, des conflits et des débats qui ont pour effet d'inscrire les projets dans des systèmes de significations, de controverses et d'enjeux spécifiques à chaque ville. Les interactions entre

---

centre-ville. [...] Il faut développer une capacité d'attractivité en créant une ambiance 'chouette et chic' à Marseille, une ambiance urbaine, une activité culturelle, etc.", entretien novembre 1998.

<sup>41</sup> . Vion, A., "Le gouvernement des villes saisi par l'internationalisation", in Fontaine, J., Hassenteuful, P., *To change or not to change*, op. cit

<sup>42</sup> . L'économiste canadien Panayotis Soldatos doit son succès à son travail sur les critères définissant la ville internationale dans le cadre du programme New International Cities Era (NICE). Cette ville internationale est essentiellement définie par un niveau d'équipements et de relations en réseaux qui la relie à l'extérieur, cf. "Treize critères pour une ville internationale", in P. Doumergues, N. Gardin, *Les stratégies internationales des métropoles régionales*, Paris, Syros, 1989, pp. 75-89. Introduit en France par le GIP-Reclus et le cabinet TEN, le travail de Soldatos a été à l'origine des démarches d'élaboration de projets stratégiques à Strasbourg et à Lille. Dans la capitale des Flandres, la relation entre Soldatos et les professionnels locaux du développement local a été directement à l'origine de la candidature à l'organisation des Jeux Olympiques de 2004. Son influence est explicitement assumée par un responsable d'Euroméditerranée : " *Aujourd'hui, nous sommes dans une logique de compétition territoriale. Il faut envisager les échelles régionales et mondiales pour comprendre la philosophie d'Euroméditerranée [...] Euroméditerranée consiste à créer un effet de levier sur la ville. Il faut mettre Marseille au niveau du standard européen. Cela se normalise. Regardez le travail de Soldatos sur le niveau métropolitain. [...] Il faut faire de Marseille la métropole française en Méditerranée à l'orée de la mise en place de la zone de libre échange méditerranéenne*", entretien, novembre 1998. Charles Gachelin, directeur de l'Institut de géographie de Lille a, lui, été un des promoteurs de la candidature de Lille à l'organisation des J.O. de 2004 et a réalisé pour l'AGAM un rapport d'expertise sur les projets d'aménagement de waterfront dans le monde. Jean Bouinot, universitaire belge, spécialiste des projets de ville, est membre du Comité scientifique de *Torino Internazionale*. Enfin, on retrouve dans les projets de Marseille et de Nantes l'influence des réflexions de l'atelier "Projet urbain" organisé par Ariella Masbouni et Jean Frébault auquel ont participé des architectes et urbanistes tels que A. Grumbach, B. Huet, Ch. Devillers ou encore Alexandre Chemetoff, urbaniste de l'Île de Nantes. Sur ce point cf. Pinson, G., Vion, A., "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp. 85-102.



ces acteurs font alors émerger de nouveaux problèmes et conduisent à des reformulations des projets. Ces processus de construction de projets contribuent ainsi à la formulation d'enjeux territoriaux qui jusque-là n'apparaissaient pas, sur le modèle des controverses scientifiques étudiées par M. Callon ou Y. Barthe<sup>43</sup>. Ils permettent la mise à jour des systèmes d'enjeux et de conflits, qui sont à chaque fois spécifiques. Les conflits, controverses et interactions entre acteurs qu'ils enclenchent permettent l'actualisation de ressources et d'identités qui sont, elles aussi, spécifiques à chaque ville. Les processus de projet confirment ainsi certaines des hypothèses des tenants du néo-localisme<sup>44</sup> selon lesquelles, face aux forces globales, les élites locales mettent en place des politiques valorisant les spécificités de chaque territoire. On débouche ainsi sur un paysage de politiques territoriales extrêmement contrasté. Sellers indique, dans une comparaison de politiques urbaines menées en France, en Allemagne et aux Etats-Unis, que le contenu et les effets de ces politiques peuvent autant varier entre villes d'un même pays qu'entre des villes de pays différents, ce que confirme notre comparaison<sup>45</sup>.

A Marseille, à partir de premières formulations du projet Euroméditerranée surdéterminées par les exemples français et étrangers de centres d'affaires, les problèmes et les enjeux sont reformulés, dans le cadre d'une succession de dispositifs de prospective et de diagnostic. La question des filières économiques à (ré)organiser vient enrichir la problématique immobilière et urbanistique ; la question de l'organisation institutionnelle de l'aire métropolitaine est progressivement posée ; des ressources locales sont réévaluées telles que le port ou encore les populations et les activités économiques existantes. Le processus de projet permet d'ouvrir l'agenda marseillais jusque-là essentiellement structuré autour de la question de la reconquête immobilière et sociale du centre-ville<sup>46</sup>.

A Venise, le processus de projet permet d'inscrire à l'agenda un débat sur les ressources et l'identité productive de la ville : quelle place pour les industries, le port ? Autour de ces questions, des conflits se structurent, une controverse s'organise qui amène des acteurs, des groupes et des institutions à se positionner, des ressources sont actualisées telles que la fonction commerciale du port ou encore les universités.

A Nantes, les premiers projets de réinvestissement du site des chantiers navals sont le point de départ d'un processus de structuration de conflits et de controverses spécifiquement

---

<sup>43</sup> . Callon, M., "Pour une sociologie des controverses technologiques", *Fundamentae Scientiae*, 2 (3-4), 1981 ; Barthe, Y., "Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique", *Politix*, 57, "Démocratie et délibération", 2002, pp. 57-78.

<sup>44</sup> . Goetz, E., Clarke, S. (eds), *The New Localism*, London, Sage, 1993.

<sup>45</sup> . Sellers, J., *Governing from Below*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

<sup>46</sup> . Même si cette question demeure structurante dans la vie politique locale.

locaux. Les premières prises de positions de la CCI et de l'ACEL suscitent les réactions de la mairie, de certaines associations. Les propositions ultérieures amènent un nombre croissant d'acteurs à se positionner et à faire émerger de nouveaux problèmes. C'est le cas du port et de la Conférence Consultative d'Agglomération qui réagissent aux projets de la mairie sur l'île de Nantes. L'arrivée de nouveaux acteurs, l'émergence de nouveaux problèmes amènent à dépasser le cadre strict des enjeux d'aménagement pour aborder plus globalement la question des formes que doit prendre le développement économique de la ville. Ici aussi donc, le processus de projet voit un nombre croissant d'acteurs, de groupes et d'institutions s'interpeller réciproquement, le système des enjeux s'enrichir et l'agenda se spécifier.

A Turin, le projet vise carrément à instituer un agenda urbain, à amener une pluralité d'acteurs à se reconnaître mutuellement et à reconnaître la ville comme le cadre de construction d'intérêts communs. Il s'agit de sortir d'une situation où la ville n'était pas conçue par les deux protagonistes principaux (la FIAT et les syndicats ouvriers) comme un lieu de la possible construction d'intérêts communs mais comme le cadre neutre d'un conflit qui ne pouvait trouver d'issue qu'à d'autres échelles. Le thème de l'internationalisation de la ville vise à desserrer l'étau de cet agenda réduit au conflit de classes, et à permettre à des tiers d'y imposer de nouveaux enjeux.

Les projets sont des processus d'autonomisation et d'hétérogénéisation des agendas urbains. Les transformations économiques et l'incapacité de l'Etat à proposer ou imposer des solutions poussent certains acteurs et institutions à formuler des solutions économiques et urbanistiques de sortie de crise. Ces premières formulations contraignent un nombre croissant d'acteurs, de groupes et d'institutions à intervenir et se positionner. Un tissu d'interactions d'interpellations réciproques se structure autour de ces enjeux. Les processus de projet permettent la mise au jour d'un système d'interdépendances unissant des acteurs, des groupes et des institutions amenés à se reconnaître mutuellement, à construire collectivement des enjeux, à mettre à jour des identités et des ressources locales et à construire des organisations pour agir. La spécificité des sociétés urbaines existaient avant les projets, mais elles ne s'exprimaient pas forcément par des agendas spécifiques du fait de la forte présence régulatrice d'acteurs tiers (Etat, intérêts économiques nationaux) qui pesaient sur la structuration de ces agendas.

### 1.3.3 La mise à jour de ressources spécifiques

Cette spécification des agendas urbains s'accompagne de la redécouverte et de la valorisation de ressources locales spécifiques dans la construction des projets. Dans les

politiques de développement économique et d'aménagement des Trente Glorieuses, l'Etat était le pourvoyeur essentiel de sens et de ressources. Les agendas locaux étaient les succursales standardisées de l'agenda national, l'intérêt général local une déclinaison d'un intérêt général supérieur, défini au niveau national<sup>47</sup>. Les ressources mobilisées dans le cadre des politiques urbaines (légitimité, expertise, fonds, cadres procéduraux, etc.) étaient des ressources pourvues par l'Etat de manière indifférenciée. A l'inverse, il apparaît que les projets urbains qui apparaissent dans les années 1980 et 1990 sont moins déterminés par des enjeux, des problèmes et des ressources fournies par des acteurs tiers. Le mouvement d'uniformisation des objectifs et des "clientèles" des projets de ville est en effet contrarié par un mouvement tout aussi important d'actualisation de ressources proprement locales. Le repérage et la valorisation des ressources propres à la ville deviennent des activités essentielles dans les démarches de projet. Selon, L. Mazza, elles contribuent non seulement à actualiser des ressources cachées qui sont autant d'*inputs* nouveaux mais également à activer des connexions entre les différentes composantes de la ville, à différencier la ville de son environnement et finalement à l'institutionnaliser en tant qu'espace politique<sup>48</sup>.

On peut distinguer trois types de ressources territoriales qui sont plus ou moins valorisés selon les projets. Le premier regroupe les ressources que recèle la ville en tant que *dispositif physique*, à savoir les traces de la ville et les dynamiques de valorisation qui la travaillent. La mise en valeur de ce type de ressources constitue le trait dominant des projets de nos deux villes françaises, Nantes et Marseille. La démarche de projet urbain consiste ici à rompre avec l'urbanisme extensif pratiqué sous l'égide de l'Etat durant les Trente Glorieuses en reprenant les traces de la ville, en valorisant son patrimoine historique et en organisant un retour à la centralité. Ces considérations sont omniprésentes dans le discours des urbanistes d'Euroméditerranée et de l'Ile de Nantes. C'est aussi l'aspect central du discours des animateurs de l'atelier Projet urbain (A. Masbouni, J. Frébault) au ministère de l'Equipement et un des aspects majeurs de la nouvelle loi Solidarité et Renouvellement Urbain qui est à l'urbanisme intensif ce que la Loi d'Orientation Foncière de 1967 était à l'urbanisme extensif.

---

<sup>47</sup> . A la suite de Pierre Grémion (*Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976), Olivier Borraz évoque le jacobinisme des maires bâtisseurs qui gouvernent les grandes villes françaises durant les Trente Glorieuses. Leur conception de l'intérêt général recoupe celle des représentants de l'Etat. L'intérêt général de leur ville n'est qu'une déclinaison de l'intérêt national, parce que la ville est une composante fonctionnelle d'un ensemble économique et social dont l'organisation ne peut se concevoir qu'à l'échelle nationale. Le maire-bâtisseur des Trente Glorieuses "appréhende les problèmes locaux à travers les grands thèmes inscrits sur l'agenda national", in *Gouverner une ville, op. cit.*, p. 92.

<sup>48</sup> . Pour Luigi Mazza la planification se redéfinit comme activité sociale continue de description, unifiant des représentations et activant en permanence des relations entre les composantes du système qui deviennent autant

Le deuxième type de ressources est celui que la ville recèle en tant que *système socio-économique* et qu'échelle d'organisation des interactions et des complémentarités productives, lieu de sédimentation de savoir-faire productifs et de dispositions à apprendre et à coopérer. La valorisation de ce type de ressources territoriales est davantage le fait des projets de nos deux villes italiennes, et notamment de Turin. Le plan stratégique *Torino Internazionale* entend valoriser des ressources que la période fordiste avait occultées : la capacité à entreprendre, innover et coopérer dans le cadre de fonctionnements socio-économiques de type districale. A Venise, le projet pour Porto Marghera est le fruit du constat de la faiblesse des ressources de la société urbaine en matière de capacité à entreprendre et à innover, faiblesse qui nécessite de raccrocher l'économie urbaine aux districts du Nord-Est. Il existe dans les projets italiens une propension à appréhender les villes comme des sociétés plus ou moins bien dotées en capacités à générer de manière autonome des activités productives, des dispositions à la coopération et à l'innovation, propension qui contraste avec la vision essentiellement physique et infrastructurelle qui domine dans les deux projets français. Néanmoins, là aussi une évolution apparaît. A Marseille comme à Nantes, les interactions de projet engendrent une évolution des représentations de la ville et du contenu des projets. Dans un premier temps, les projets témoignent avant tout d'une conformation de leurs promoteurs à des images de ville, à des standards métropolitains exprimés par des contenants architecturaux, des fonctions et des équipements stéréotypés. Leur contenu est essentiellement urbanistique. Au fil des controverses et des reformulations, un souci plus grand de la définition du contenu économique des projets apparaît. Le ciblage des secteurs économiques s'affine et débouche sur une plus grande prise en compte des activités existantes et sur une volonté de constituer des filières économiques qui témoignent d'une propension naissante à appréhender la ville comme territoire des relations et des complémentarités socio-économiques et non plus comme réceptacle neutre d'activités.

Enfin, le dernier type de ressources valorisées dans le cadre des processus de projet est constitué par les *modes de régulation* que recèle la ville en tant que formation socio-économique. Par modes de régulation on entend l'ensemble des mécanismes sociaux et des arrangements institutionnels qui concourent à la coordination des activités sociales, à l'intégration des individus et des groupes dans des ensembles socio-politiques, à la structuration et à la gestion des conflits et, *in fine*, à la construction et à la reproduction d'un

---

de ressources pour le projet, in "Descrizione e previsione", in Lombardo, S., Preto, G., *Innovazione e trasformazioni della città : teorie, metodi e programmi per il mutamento*, Milano, Franco Angeli, 1993.

ordre social situé<sup>49</sup>. Les analyses classiques des politiques urbaines et du pouvoir local, notamment en France, ont souvent mis l'accent sur les régulations proprement politiques, autrement dit sur la capacité des acteurs et des institutions politiques à organiser et à contrôler l'action sociale du fait de la possession quasi monopolistique des ressources (légitimité, expertise, droit, finances). Si cet intérêt quasi exclusif pour les régulations politiques est largement justifié, notamment dans le cas français, on peut aussi penser qu'elle a pu éloigner les chercheurs de l'observation des autres mécanismes contribuant à la construction et à la reproduction de l'ordre social et politique dans les villes. Le cas italien qui associe faiblesse de l'Etat et force des identités, des économies et des sociétés locales est éclairant de ce point de vue<sup>50</sup>. Le souci théorique pour la diversité des modes de régulation qui participe à la construction et la reproduction de l'ordre social y apparaît plus tôt.

Les régulations marchandes sont un premier ensemble de mécanismes contribuant à la coordination des activités sociales et à la production matérielle de la ville qui peuvent être valorisées dans les processus de projet. La ville, rappelons-le, est autant un "phénomène économique"<sup>51</sup> que le fruit d'une volonté politique. Certains auteurs voient même dans la ville avant tout la matérialisation du croisement des flux marchands, un espace par essence gouverné par des régulations économiques, ce qui la distinguerait radicalement des espaces gouvernés par les régulations politiques comme, par exemple, le territoire de l'Etat national<sup>52</sup>. Le fait que, lors des Trente Glorieuses, les villes aient été placées sous l'aide protectrice de l'Etat régulateur et redistributeur qui est parvenu, notamment à travers la planification urbaine, à mater certaines dynamiques de valorisation, ne doit pas faire oublier que la matière première du développement et du fonctionnement urbain est constituée par des mécanismes de marché. Au milieu des années 1990, après deux décennies de crise urbaine, les villes européennes, notamment leurs zones centrales, sont de nouveau soumises à des logiques de valorisation

---

<sup>49</sup> . Ces éléments de définition sont inspirés par l'article introductif à l'ouvrage dirigé par Bruno Jobert et Jacques Commaille et consacré à la régulation politique : "Introduction. La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance", in Commaille, J., Jobert, B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

<sup>50</sup> . Nous renvoyons ici aux travaux d'économie politique et de sociologie économique appliquées au territoire et notamment : Trigilia, C., "La regolazione localista : economia e politica nelle aree di piccola impresa", *Stato e Mercato*, 14, 1985 ; Streeck, W., Schmitter, P., "Comunità, mercato, stato e associazioni ? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale", *Stato e mercato*, n°13, avril 1995, pp. 47-86.

<sup>51</sup> . Mela, A., *Sociologia delle città*, Roma, Carocci, 1998, p. 43 et s. Cf. aussi Bairoch, P., *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, Paris Gallimard, 1985.

<sup>52</sup> . Sur ce point, on peut citer Fernand Braudel qui distingue les Etats-villes aux mains des marchands des Etats territoriaux in *Civilisation matérielle, économie et capitalisme. XVe-XVIIIe siècle. 3. Le temps du monde*, Paris, Armand Colin, Paris, 1979, p. 49 et s., et Charles Tilly qui voit dans les villes la sphère d'élection de la dynamique du capital quand les Etats sont le fruit de l'accumulation et de la concentration des capacités de contrainte, in *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe. 990-1990*, Paris, Aubier, 1992.

foncière et immobilière. Dans les projets que nous avons étudiés, ces pressions du marché ne sont plus conçues comme une donnée stable à juguler, mais comme une ressource rare à valoriser. Ressource, non pas uniquement au sens de capital injecté dans le développement urbain, mais également au sens de mode spécifique de régulation et de valorisation auquel il faut faire une place dans la fabrique urbaine. Tout se passe comme si la rente foncière et immobilière était revalorisée dans le processus de fabrication de la ville, comme si la ville ne devait pas se construire uniquement sur la base de processus régulés publiquement mais à travers une combinaison de processus empruntant à des modes de régulation divers. C'est très explicitement le cas des projets de Marseille et de Nantes où les logiques du marché ne sont pas systématiquement soumises à la volonté du planificateur public mais participent à la dynamique du projet, à la désignation des zones qui sont appelées à devenir les foyers de processus de valorisation. Il ne s'agit pas tant ici de soumettre l'intervention publique aux injonctions des marchés fonciers et immobiliers que de reconnaître aux régulations marchandes un rôle positif dans la construction d'une ville habitable. D'une certaine manière la rationalité de la main invisible est reconnue mais en tant qu'elle se conjugue avec d'autres types de rationalité, telle que celle du planificateur public. La fonction d'ensembliser valorisée dans ces deux projets renvoie à cette nouvelle tâche dévolue à l'urbaniste qui consiste à articuler en continu les différents types de mécanismes et de régulation qui participent à la construction de la ville en faisant en sorte qu'un ne prenne pas le pas sur l'autre. D'où l'idée de ne pas clore le plan pour laisser la place à l'imprévu et aux fluctuations du marché. D'où cette idée, centrale à Nantes, de revenir à un investissement de la collectivité sur les espaces publics pour organiser spatialement cette conjugaison entre les mécanismes de valorisation publique des espaces publics et les mécanismes marchands de valorisation des îlots. De même, à Venise, ces dynamiques de marché sont reconnues comme la matière première des processus de transformation de la zone industrielle<sup>53</sup>. L'idée qui ressort nettement de tous ces projets est que le marché impose à la ville et à l'action publique ses temporalités et que les ignorer ou vouloir les dompter absolument pourrait conduire à des erreurs urbanistiques et priverait la puissance publique de précieuses ressources.

Les projets peuvent aussi mettre à jour ou développer un troisième ensemble de modes de régulation, alternatives à l'Etat et au marché, les régulations socio-territoriales, autrement

---

<sup>53</sup> . "Attirer de nouveaux entrepreneurs se fait davantage selon un processus de marché que d'incitation publique. Au niveau de l'administration communale, on peut favoriser le décollage du Parc Scientifique, on peut donner un plus grand rôle à l'Université, créer les conditions qui font qu'il est plus avantageux de s'installer ici plutôt qu'ailleurs", entretien avec Turrigo Pugliese, responsable des politiques urbanistiques pour les activités productives à la Commune de Venise, le 18 mai 1999.

dit des modes de coordination des activités, de structuration et de gestion des conflits et d'intégration des individus et des groupes basés sur l'inter-connaissance et l'inter-reconnaissance, un partage de normes, de valeurs et d'identités associées à un lieu. Les processus de projet mettent en place entre les acteurs de la production de la ville des systèmes de relations sécurisés et pérennisés par la périodicité, systèmes qui font émerger peu à peu la conscience d'une identité et d'un intérêt commun et des rapports basés sur la confiance et la réciprocité. Ici, la coordination et la convergence des activités sociales, la prévention des stratégies d'*exit* ne passent plus uniquement par des dispositifs d'obligations formelles ou par des logiques marchandes d'intéressement mais par la construction d'un système de normes de contenu et de comportement peu formalisées et entretenues par la régularité des interactions, elle-même permise par la proximité territoriale.

La volonté d'instaurer, d'actualiser ou d'exploiter ce type de régulations est très forte dans les deux projets des villes italiennes et à Nantes. Le processus de projet y est présenté comme un travail collectif d'interprétation du territoire et de construction incrémentale de choix qui doit permettre l'institution d'un système de relations de réciprocité et de confiance. Cette volonté de construire des régulations de type socio-territorial est repérable dans le thème de la renaissance des classes dirigeantes porté par le maire de Venise. Il s'agit de refonder la ville comme système de relations capable, de par sa propre dynamique, de promouvoir une stratégie de préservation et de développement sans s'en remettre aux mannes extérieures de la Loi spéciale ou de la grande opération salvatrice (MOSE ou Expo). De la même manière, le plan stratégique de Turin est présenté comme un dispositif d'action collective mettant en scène une communauté locale agissante mue par des dynamiques d'auto-organisation plutôt qu'une administration municipale imposant ces décisions. Le projet est ainsi systématiquement présenté comme n'étant pas le plan d'action de l'administration municipale mais le projet de la ville en tant que communauté. De même, pour exorciser les effets de sclérose qu'a pu avoir le système d'organisation fordiste sur la société locale, le projet *Torino Internazionale* entend actualiser certaines régulations socio-territoriales de type districale présentes dans certains secteurs de l'économie locale. Les promoteurs du plan entendent donner à voir une ville qui n'est pas "toute en organisation" mais qui recèle également de ressources en termes de capacité des acteurs urbains à se reconnaître réciproquement et à construire des consensus.

Si les projets peuvent constituer des réponses à des injonctions similaires liées aux effets de la globalisation, de la compétition territoriale et du repli des politiques régulatrices de l'Etat, ils sont aussi vecteurs de différenciation des agendas, des enjeux, des clivages et des

coalitions urbains. Cette différenciation conduit aussi à une redécouverte des spécificités de chaque territoire et à l'actualisation de certaines ressources territoriales, productives, sociales, identitaires mais également en termes de modes de régulation.

## **2. Projets et pluralisation des espaces politiques urbains**

Les nouveaux enjeux qui structurent les agendas urbains n'ont pas pour seul effet la transformation du contenu des politiques urbaines. Ils engendrent également une reconfiguration des rapports de pouvoir au sein des villes. Les nouveaux enjeux de politique urbaine et les démarches de projet requièrent de nouvelles compétences, de nouvelles ressources. Ces nouvelles conditions redistribuent les règles d'influence politique au sein des villes et modifient les positions relatives des acteurs, groupes et institutions. Cette recomposition se fait dans le sens d'une pluralisation des espaces politiques urbains.

### **2.1 Projets et recomposition du système des ressources politiques**

Les projets apparaissent dans une période de transformation et d'élargissement des agendas urbains. Les gouvernements urbains ne sont plus cantonnés dans des compétences de redistribution mais élargissent leur champ d'action au développement économique et à la promotion du territoire. Ces nouveaux enjeux modifient les modes de légitimation des élites du gouvernement urbain et l'importance relative des ressources mobilisables pour peser sur la fabrique des politiques urbaines. Dans *Qui gouverne ?*, R. Dahl indique que les ressources qui fondent l'influence politique des individus et des groupes n'ont qu'une efficacité potentielle dépendant du contexte et du secteur d'action publique dans lequel elles sont utilisées et de l'intensité avec laquelle les individus ou les groupes sociaux les utilisent. "Un des principes élémentaires de la vie politique, écrit Dahl, est qu'une ressource politique ne représente qu'une ressource potentielle d'influence. Pour une somme de ressources donnée, différents individus exerceront différents degrés d'influence selon l'emploi qu'ils en font"<sup>54</sup>. Or, la transformation du contexte dans lequel sont conduites les politiques urbaines, la transformation des agendas urbains, l'évolution de l'importance relative des secteurs d'intervention des villes ont conduit à la recomposition des systèmes des ressources politiques et, par conséquent, des systèmes d'influence politique. Michael Keating indique que l'internationalisation de l'économie, la compétition croissante entre les territoires ont engendré ce qui peut apparaître à première vue comme un paradoxe : les options politiques des gouvernements urbains sont de plus en plus

---

<sup>54</sup> . Dahl, R., *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971, p. 293 (édition originale *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961).



contraintes par l'enjeu de la compétition territoriale mais, parallèlement, l'irruption de ces enjeux a accru le caractère pluraliste des systèmes politiques urbains<sup>55</sup>. Les dispositifs de clôture de l'agenda urbain que certains groupes avaient mis en place et qui leur permettaient de valoriser leurs propres ressources politiques ont été partiellement mis à bas par l'apparition de nouvelles questions qui exigent la mise en œuvre d'autres ressources.

L'étude des projets urbains confirme cette évolution du poids relatif des différentes ressources politiques. La vogue des projets correspond à l'affaiblissement des dispositifs de clôture des agendas urbains autour des enjeux de redistribution et à l'entrée dans ces agendas d'enjeux nouveaux tels que la compétition territoriale, le développement économique ou la qualité urbaine. La présence massive dans nos quatre villes d'une population d'ouvriers et de petits employés jusque dans les années 1970 et le caractère central des enjeux politiques liés au logement et à l'emploi industriel tendaient à valoriser les ressources politiques telles que le contrôle des suffrages de cette clientèle à travers le contrôle des structures partisans locales, des systèmes d'attribution des logements et des emplois publics et à travers les liens avec les syndicats. La nécessité de recourir aux ressources de l'Etat pour satisfaire les demandes de ces couches tendait également à valoriser les ressources d'influence politique auprès des représentants de l'Etat, détenteurs quasi exclusifs des ressources financières, techniques et juridiques propres à satisfaire ces demandes<sup>56</sup>. Ces ressources étaient contrôlées par des leaders politiques tels que G. Defferre à Marseille ou A. Morice à Nantes à travers son système d'alliances avec la SFIO, par les partis et leurs caciques à Venise et à Turin.. La légitimité politique dont jouissaient ces leaders politiques et responsables de parti était liée à leur ancrage dans certains secteurs clé de la population locale qui leur assurait une stabilité électorale. Leur légitimité était aussi liée à leur capacité à obtenir de l'Etat ou des réseaux partitocratiques les moyens de satisfaire les besoins matériels de ces couches sociales.

Le développement des classes moyennes et de la petite bourgeoisie liée au secteur public, l'affaiblissement du poids relatif des classes populaires, l'hétérogénéisation des conditions d'existence et des demandes sociales mais aussi des affiliations politico-partisanes

---

<sup>55</sup> . "So cities are becoming internally more pluralist while at the same time, the policy options of governing regimes are curtailed by the needs of competition", in Keating, M., *Comparative Urban Politics. Power and the City in the US, Canada, Britain and France*, Aldershot, Edward Edgar, 1991, p. 10.

<sup>56</sup> . Même si, en France, la mise sur pied dans les plus grandes villes d'une technocratie performante à travers la création des SEM, des sociétés de transports urbains, des agences d'urbanisme et des structures intercommunales permet dès les années 1970 à certains maires d'échapper partiellement à ce rapport de dépendance, cf. les travaux de Dominique Lorrain ("La montée en puissance des villes", *Economie et humanisme*, n°305, 1989), de Joseph Fontaine ("Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville", *Politiques et management public*, n°3, sept. 1986, pp. 27-62) et de Jean-Marc Offner ("L'expertise locale en transports urbains entre logiques professionnelles et organisationnelles", *Politiques et management public*, n°1, mars 1988).

rend plus illusoire et peut-être aussi moins stratégique le contrôle des suffrages de classes sociales homogènes<sup>57</sup>. Mais surtout, d'autres enjeux ont surgi à l'agenda politique, le développement économique, la compétition urbaine et la qualité urbaine, qui nécessitent de mobiliser d'autres types de ressources qui n'ont pas la même structure de distribution.

Une ressource de plus en plus valorisée est *l'expertise en matière de développement économique et de définition de stratégies urbaines*. Durant les Trente Glorieuses, les politiques urbaines étaient marquées par des impératifs quantitatifs de construction de logements, d'équipements et d'infrastructures urbaines. L'expertise valorisée était alors celle du génie civil, largement monopolisée par les représentants de l'Etat. Aujourd'hui, le développement économique et la stratégie urbaine mobilisent des ressources en expertise dont les agents de l'Etat, en France comme en Italie, ne sont pas vraiment pourvus. Au milieu des années 1980, ces ressources sont rares et dispersées. A Marseille, l'expertise en matière de développement économique local est présente à l'époque dans certains milieux universitaires, à l'agence d'urbanisme et à la CCI. Par la suite, cette configuration se modifie avec la constitution au sein de l'EPAEM d'une direction de la promotion et du développement économique, la création de la DGDE à la Ville de Marseille à l'arrivée de Jean-Claude Gaudin, le recrutement d'économistes spécialistes de l'économie locale à la Région et la constitution d'une agence de promotion commune aux trois niveaux de collectivités locales. En revanche, le poids de la CCI tend à s'affaiblir dans ce domaine face à la concurrence des collectivités locales.

A Venise, l'arrivée de l'équipe Cacciari à la mairie correspond à l'ascension d'une élite politique et sociale qui entend construire sa légitimité sur sa capacité à interpréter le territoire et à concevoir des stratégies de développement. Cette élite mobilise des ressources d'expertise territoriale accumulées dans le cadre des *think tanks* qu'elle a fréquenté dans les années 1980 -

---

<sup>57</sup> . Ce point est développé pour le cas français par V. Hoffmann-Martinot pour qui les villes sont "caractérisées par une forte différenciation sociale de leur population, une hétérogénéisation des préférences des groupes multiples qui la composent, et un électorat apparaissant par conséquent sensiblement plus volatil et de moins en moins loyal à l'égard d'un leader et de son organisation partisane et personnelle", in "Les grandes villes françaises : une démocratie en souffrance", in Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 102. On retrouve cette idée d'affiliations politiques instables chez les pluralistes. Cette instabilité donne aux groupes sociaux restreints en nombre un pouvoir d'influence potentiellement aussi important qu'aux groupes nombreux, cf. Polsby, N.W., *Community Power and Political Theory : a further Look at Problems of Evidence and Inference*, New Haven, Yale University Press, 1980. Marc Lazar indique, de son côté, que la multiplication des clivages et des conflits socio-politiques "forment un gigantesque champ de failles à l'intérieur même des camps précédemment constitués, empêchant les partis traditionnels, de gauche comme de droite, de mobiliser des ressources claires et univoques qui fassent saillance et les distinguent nettement de leurs concurrents", in "Que reste-t-il de la gauche ?", *art. cit.*, p. 702-703. Sur ce thème, à propos de l'Italie, cf. Pasquino, G., *La nuova politica*, Bari, Laterza, 1992 et Mastropaolo, A., *Il ceto politico. Teorie e pratiche*, Roma, NIS, 1993.

*Istituto Gramsci Veneto* et le COSES- et des activités professionnelles de ses composantes : Cacciari, Folin, Zanetto sont universitaires à Venise, D'Agostino est urbaniste. Même si la plupart de ces acteurs a été et est encore liée aux partis politiques, ils n'entendent pas construire leur légitimité par rapport à une position dans les partis. Ainsi, Michele Vianello, membre des DS et ancien permanent de la CGIL, profite-t-il de l'affaiblissement de l'ex-PCI et du lien qu'il a toujours entretenu avec le syndicat pour mener tambour battant des réformes de l'administration municipale. Durant les deux mandats Cacciari, ces ressources d'expertise territoriale sont valorisées à travers la "colonisation" par les membres de l'équipe du maire des entités qui ont un lien organique avec le territoire et son économie : port, universités, parc scientifique et technologique.

A Nantes, l'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la mairie de Nantes correspond à l'affaiblissement des canaux traditionnels de mobilisation des ressources (relais partisans et syndicaux, associations laïques pour Chenard ; appuis dans la bourgeoisie locale et l'Eglise pour Chauty), consécutif à la transformation de la base économique et sociale de la ville. Les ressources d'expertise territoriale sont alors constituées dans le cadre de dispositifs inter-institutionnels de prospectives autour des enjeux estuariens. Plusieurs institutions font valoir alors leurs ressources : les trois niveaux de collectivités locales mais aussi la CCI, l'ACEL, le port autonome. Mais, avec le renforcement de l'institution intercommunale et de ses satellites (AURAN, ADEAN), on observe depuis quelques années une concentration de ces ressources dans les mains du pouvoir d'agglomération.

A Turin, comme à Venise, la dévalorisation des ressources conférées par les positions partisans a pour corollaire une valorisation des ressources politiques liées à un enracinement professionnel et civique dans le contexte local. Les membres de la première junta Castellani tirent clairement leur légitimité de leurs positions socioprofessionnelles censées leur procurer une expertise sur le contexte urbain. La plupart sont universitaire, enseignant, architecte et urbaniste, permanent de fondations. Les ressources mobilisées au cours du processus d'élaboration du plan stratégique sont également des ressources d'expertise territoriale détenues par des acteurs qui les ont acquis dans le cadre de leur activité professionnelle et associative. Même les syndicalistes mobilisés dans le cadre de *Torino Internazionale*, le sont non pas tellement en tant que représentants des salariés mais comme détenteurs d'une connaissance sur les fonctionnements économiques et sociaux de la ville et porteurs d'une vision de son avenir. Turin est le cas où des ressources d'expertise territoriale sont le plus dispersées du fait de l'importance de l'activité de recherche locale au sein des fondations et des universités comme des syndicats patronaux et ouvriers.

La valorisation des ressources tirées d'un enracinement local d'un individu ou d'une institution est un corollaire de celle de l'expertise territoriale. Les agendas urbains étant moins déterminés par des clivages construits au niveau national que structurés autour de problématiques proprement locales, les acteurs et les institutions qui, de par leur activité, accumulent une connaissance des enjeux locaux s'en trouvent valorisés. Le phénomène est plus flagrant dans les villes italiennes où il a été accentué par la déstructuration et la délégitimation du système partisan, mais, dans les quatre villes, les institutions ayant un lien organique avec le territoire comme les universités, les ports, les technopoles, sécrètent des élites qui acquièrent un poids considérable dans la conduite des politiques urbaines. On voit aussi émerger des adjoints techniciens<sup>58</sup> développant une forte spécialisation dans leur domaine de délégation. En Italie, le phénomène est renforcé par les dispositions légales stipulant l'incompatibilité entre la fonction d'assesseur et le mandat de conseiller municipal.

Enfin, la prégnance croissante des régulations consensuelles dans les processus de projet et le contournement parallèle des dispositifs de production des choix recourant au principe majoritaire<sup>59</sup> tendent à dévaloriser les ressources tirées des positions au sein des institutions de la démocratie représentative telles que les conseils municipaux. En outre, la permanence de la confusion entre pouvoir exécutif et pouvoir délibérant au profit du premier dans le système municipal français, l'évolution présidentialisée du système italien depuis les lois du début des années 1990 a considérablement affaibli ces institutions. Les conseils tendent, en outre, à être appréhendés comme les lieux de délitement des consensus construits ailleurs. Par contraste, on assiste à la *montée en puissance des institutions de la démocratie délibérative capables de mobiliser un consensus bipartisan* tel que le Forum pour le développement à Turin et la Conférence Consultative d'Agglomération à Nantes. On peut considérer qu'il s'agit là d'une preuve que les ressources et la légitimité tirées de la mobilisation des votes est concurrencé par les ressources et la légitimité qu'un individu, un groupe ou une institution tire de son rapport organique avec la ville, ses activités et ses problématiques. En tout cas, la valorisation des ressources telles que l'expertise territoriale, l'enracinement socioprofessionnel dans une localité et la capacité à mobiliser des consensus bipartisans dans les cénacles confidentiels de la démocratie délibérative, au détriment des ressources tirées des votes, ne laisse pas d'inquiéter sur les dangers pour la démocratie que

---

<sup>58</sup> . La montée en puissance des élus techniciens a également été relevé par M.-A. Montané in *Leadership politique et territoire. Des leaders en campagne*, Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>59</sup> . Nous empruntons cette distinction entre démocratie de consensus et démocratie majoritaire à Lijphart, A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

peuvent comporter certaines logiques de l'action collective urbaine. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans le chapitre 8.

## **2.2 Acteurs perdants, acteurs gagnants : qui gouverne les villes à travers les projets ?**

Les projets sont des processus à somme positive qui voient des agendas urbains s'enrichir de thématiques nouvelles, les acteurs valoriser des ressources spécifiquement localement, des intérêts communs et une capacité d'action collective se constituer. Cependant, ils révèlent des évolutions dans la structure de distribution des ressources entre acteurs, groupes et institutions et dans la capacité de chacun à les faire valoir dans l'espace local.

### 2.2.1 Des acteurs et des groupes en retrait

Un premier groupe qui pâtit de cette redistribution des ressources et des pouvoirs est constitué par les *classes populaires*. La recomposition des clivages socio-politiques, la conversion des partis sociaux-démocrates aux objectifs de développement économique et à des stratégies d'attraction des classes moyennes solvables laissent les classes populaires urbaines dans un certain isolement politique. Leur hétérogénéisation croissante, parfois renforcée par des clivages ethniques et communautaires, n'en font plus une source de soutien massif pour les partis de gauche. Mais surtout, alors que dans les années 1960 et 1970, la majeure partie des ressources consacrées aux politiques urbaines étaient destinées au logement de masse et à l'équipement des nouveaux quartiers, et donc bénéficiait pour partie aux classes populaires, la prégnance des enjeux relatifs à la compétition territoriale et au développement économique n'a fait des politiques de redistribution qu'une annexe "solidarité" des politiques urbaines<sup>60</sup>. C'est nettement le cas pour nos deux villes françaises. A Marseille, malgré certaines velléités de la nouvelle direction de l'EPAEM de faire d'Euroméditerranée un des volets de la Politique de la Ville, les élus marseillais poussent pour que le site reçoive avant tout une clientèle de classes moyennes et supérieures solvables et interviennent en ce sens dans la définition des programmes de logement. Dès lors, les quartiers Nord, pris en charge dans le cadre de la Politique de la Ville, tendent à devenir un enclave bénéficiaire d'un régime spécifique d'intervention publique<sup>61</sup>. A Nantes, la politique urbaine de rééquilibrage

---

<sup>60</sup> . Fainstein, S., "The changing world economy and urban restructuring", *Urban Affairs Review*, n°37, 1991, pp. 31-47 ; Hall, S., "Brave new world", *Marxism today*, oct. 1988, pp. 24-29 ; Indovina, F. (a cura di), *La città occasionale*, Milano, F. Angeli, 1993 ; Jessop, B., "Globalization, entrepreneurial cities, and the social economy", ronéo, non daté ; Mayer, M., "Politics in the Post-Fordist City", *Socialist Review*, janv.-mars 1991, pp. 105-124.

<sup>61</sup> . Une illustration du sentiment d'abandon que peuvent éprouver les classes populaires, françaises, immigrées ou descendant de l'immigration, est le score cumulé des candidats dits "tribuniciens" au premier tour de l'élection

des déséquilibres socio-spatiaux par une intervention foncière et immobilière publique forte a été abandonnée au profit d'une politique de valorisation des espaces publics. La ville affiche ainsi un volontarisme de bon aloi en matière d'intervention dans les grands quartiers d'habitat social<sup>62</sup> mais mène parallèlement des politiques favorables à la valorisation immobilière et foncière en centre-ville qui ont des effets d'éviction sur les populations les plus fragilisées.

On ne retrouve pas une situation aussi nette dans les villes italiennes où les classes populaires ont pu bénéficier de la relance générale des politiques des villes en matière de logement et d'action sociale. A Venise, les classes les plus défavorisées ont pu bénéficier des politiques de la municipalité en faveur des expulsés et des jeunes ménages. Les juntes Cacciari ont activé les financements de la Loi Spéciale pour relancer la politique publique de construction de logement sociaux et favoriser la création d'une offre en direction des classes moyennes<sup>63</sup>. Elles ont également développé un véritable *welfare* local notamment en direction des populations marginalisées qui passent au travers des politiques nationales et régionales : immigrés, toxicomanes et prostituées, notamment avec l'aide des centres sociaux autogérés. A Turin, le redéploiement des politiques en faveur des couches défavorisées s'est concrétisé par le Projet Spécial Périphéries destiné à mettre en œuvre une politique globale en faveur des quartiers périphériques. En mobilisant des financements nationaux (PRU, PRUSST, Contrats de Quartiers) et européens (PIC *Urban*), une politique globale inédite articulant réhabilitation du bâti et des espaces publics, action sociale et action en faveur de l'emploi a pu être menée à bien. On peut tempérer ce jugement globalement positif en indiquant que les villes italiennes ne font que depuis très récemment l'expérience de l'immigration et des problèmes liés à la coexistence des communautés. La question de l'immigration pourrait, à l'avenir, compliquer la question des conditions de vie des classes populaires.

Les *partis politiques* peuvent aussi être classés parmi les acteurs en retrait dans les processus de projet<sup>64</sup>. Dans les deux pays, les partis politiques le rôle que jouent au niveau

---

présidentielle. Le total des scores de J.-M. Le Pen, B. Mégret, A. Laguiller, O. Besancenot et D. Gluckstein dépasse les 42% dans les III<sup>e</sup>, XIV<sup>e</sup>, XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> arrondissement de la ville contre 33,9% à l'échelle nationale.

<sup>62</sup>. De Roux, E., "Comment Nantes modèle sa ville contre l'exclusion", *Le Monde*, Jeudi 2 mai 2002.

<sup>63</sup>. Cette relance municipale de la politique du logement a été aussi largement contrainte par le démantèlement au cours des années 1990 du système du logement social italien constitué autour de l'*Istituto Autonome Case Popolari*, institution qui a vu sa capacité de financement quasiment réduite à néant au cours de cette période. Par ailleurs, le système des coopératives de construction et d'habitation, qui fut le cadre de mécanismes de *lotizzazione*, a souffert de la crise des grands partis politiques et du mécanisme de répartition des ressources qu'ils contrôlaient.

<sup>64</sup>. Le constat de l'affaiblissement des partis politiques dans les processus de production des politiques urbaines est également fait par V. Hoffmann-Martinot in "Rôle et transformation des partis dans la politique urbaine" in Hoffmann-Martinot, V., Kjellberg, F. (dir.), *Décentraliser en France et en Norvège*, Paris, Pédone, 1996, pp. 141-174.

local comportent des similitudes. A. Mabileau classe les deux pays dans la catégorie des systèmes verticaux de relations entre les élites nationales et locales. Dans ces systèmes, les élites périphériques accèdent au centre à travers la succession et/ou l'accumulation de mandats locaux et nationaux et des cursus politiques ascendants allant des mandats locaux aux mandats nationaux<sup>65</sup>. Néanmoins, les deux systèmes se différencient sur certains aspects. Pendant longtemps, en Italie, une limitation plus stricte du cumul des mandats et un système électoral proportionnel conféraient aux partis une capacité de contrôle des carrières politiques locales beaucoup plus forte qu'en France. Localement, les chefs de partis dominaient les maires, la position au sein du parti primait sur la capacité à cumuler les mandats dans la conduite de la carrière politique. Cette importance stratégique des filières partisans se retrouvait dans la fabrique des politiques locales. Du fait des difficultés de l'Etat à contrôler les politiques locales, les partis politiques italiens ont souvent joué le rôle d'intégrateurs des politiques publiques<sup>66</sup>. Les partis politiques, gérant les carrières politiques<sup>67</sup> mais également d'importantes ressources au niveau central, pouvaient peser sur les élites locales dans le sens d'un alignement des politiques locales. En retour, les instances locales des partis, gérant également d'importantes ressources telles que les votes et les cartes d'adhérents, pouvaient aussi peser sur les décisions au niveau national. Au total, une structure de rapports négociés a prévalu entre le centre et la périphérie dans laquelle les partis politiques jouaient un rôle éminent, assumé en France par les notables<sup>68</sup>. Par contraste, le développement des partis politiques au niveau local en France, en dehors de quelques poches d'implantation historique, est récent. Si l'investiture d'un parti est devenue importante pour la légitimité d'un maire français à partir des années 1970<sup>69</sup>, "les instances partisans masquent la plupart du temps l'emprise des notables"<sup>70</sup>. L'implantation locale, l'exercice du mandat continuent ainsi de

---

<sup>65</sup> . Mabileau, A., "Les institutions locales et les relations centre-périphérie", in Grawitz, M., Leca, J., *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. IV, 1985, pp. 553-98. L'auteur oppose ce schéma vertical, d'une part, au schéma horizontal, correspondant au système britannique, caractérisé par une séparation rigide entre élites politiques locale et nationale et, d'autre part, le schéma pyramidal, correspondant aux systèmes américain et allemand, où les élites nationales se constituent par cooptation d'éléments des élites locales.

<sup>66</sup> . Pasquino, G., "Regolatori sregolati : partiti e governo dei partiti", in Lange, P., Regini, M. (a cura di), *Stato e regolazione sociale, nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 1987.

<sup>67</sup> . Bettin, G., Magnier, A., *Chi governa la città? : una ricerca sugli assessori comunali*, Padova, CEDAM, 1991. Les deux auteurs distinguent néanmoins les élus locaux démocrates-chrétiens et socialistes pour qui la protection d'un patron –parlementaire ou élu régional- est le ressort principal de l'ascension et l'élu communiste pour qui c'est investiture de l'appareil du parti qui détermine l'évolution de la carrière.

<sup>68</sup> . Dente, B., *Governare la frammentazione : stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985. Cf. également Tarrow, S., *Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977.

<sup>69</sup> . Dion, S., *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.

<sup>70</sup> . Mabileau, A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 134. Dans ses monographies des réseaux du Parti socialiste F. Sawicki montre qu'en règle générale les réseaux personnels des élus sont plus

primer sur le contrôle des structures partisans locales pour déterminer les carrières et constituer la capacité d'influence de l' élu auprès des administrations centrales.

Du coup, l'émergence des projets a davantage bouleversé la donne pour les partis politiques en Italie qu'en France. En effet, en Italie, les projets de ville sont l'œuvre des "nouveaux maires"<sup>71</sup> qui s'affirment à la faveur à la fois de la déstabilisation des partis de gouvernement par les enquêtes *Mani pulite* et des nouvelles lois réformant le scrutin municipal et l'organisation des pouvoirs communaux. Le système municipal d'avant les lois 142 de 1990 et 81 de 1993 était caractérisé par "la domination absolue des partis"<sup>72</sup>. La loi 142/1990 entame le processus de réforme en inversant le rapport d'attribution entre le conseil municipal et la junte. Cette dernière obtient une compétence générale et une grande autonomie en matière de gestion, tandis que le conseil voit ses prérogatives limitées au contrôle de la junte. La loi 81 de 1993 introduit une mini-révolution puisque pour la première fois de l'histoire de la république italienne, des chefs de l'exécutif –le maire et le président de la province- est élu au suffrage universel direct<sup>73</sup>. Un système majoritaire remplace par ailleurs la représentation proportionnelle pour l'élection du conseil municipal et accorde 60% des sièges à la liste ou à la coalition qui a soutenu le maire élu. Le maire est ainsi assuré d'une majorité stable d'autant plus que sa démission entraîne la dissolution du conseil municipal. Le maire nomme les assesseurs, les directeurs d'administration et les représentants de la commune dans les structures para-municipales. Les fonctions d'assesseur et de conseiller municipal sont désormais incompatibles. Les effets cumulés de cette loi et de *Tangentopoli* provoquent lors des élections municipales de 1993 un début de processus de "différenciation des élites politiques périphériques" par rapport aux jeux partisans nationaux<sup>74</sup>. 1993 marque le sommet de la crise des partis politiques en même temps que le temps fort d'un "printemps de maires". Les maires nouvellement élus choisissent leurs assesseurs en dehors des cénacles

---

importants que les réseaux partisans dans l'organisation des mobilisations politiques au niveau local, in *Les réseaux du parti socialiste*, op. cit. M.-A. Montané tire les mêmes conclusions de son analyse des équipes de leadership dans trois départements français, cf. *Leadership politique et territoire*, op. cit.

<sup>71</sup> . Della Porta, D., *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 299.

<sup>72</sup> . Vandelli, L., *Sindaci e miti : Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 7. Le maire était jusque-là élu par des conseils municipaux eux-mêmes élus à la représentation proportionnelle et, dès lors, extrêmement fragmentés et soumis à la loi des petits partis du centre. Les juntes étaient la résultante des tractations entre les partis et donc dotées d'une faible cohésion interne, les assesseurs étant davantage les représentants d'un parti que les membres d'une équipe exécutive réunie autour du maire. Ce dernier était largement occupé par la gestion des équilibres partisans au sein du conseil et de sa junte.

<sup>73</sup> . Recchi, E., "Primus e Solus : il mutamento delle relazioni di ruolo del sindaco italiano", *Sociologia e ricerca sociale*, 51, 1996, pp. 71-92 ; Di Virgilio, A., "Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova", *Rivista italiana di scienza politica*, 24, 1994, pp. 165-197 ; Cammelli, M., "Eletto dal popolo : il sindaco fra ruolo nuovo e vecchi poteri", *Il Mulino*, 4, juil.-août 1993.

<sup>74</sup> . Allum, P., *State and Society in Western Europe*, Cambridge, Polity Press, 1995, p. 447.



partisans<sup>75</sup>. Même si les élections municipales de 1997 et de 2001 marquent un certain retour des partis<sup>76</sup>, il ne faut pas sous-estimer les transformations que les nouvelles lois ont imprimé au système municipal. Le retour des partis n'équivaut pas au retour à la dépendance des maires. Les nouveaux maires de Venise et de Turin ont manifesté la volonté de continuer l'œuvre de leur prédécesseur et entendent tirer partie des marges de manœuvre que leur offre le nouvel équilibre des pouvoirs municipaux.

Si, en France, on ne retrouve pas la même dynamique du fait de la faiblesse structurelle des partis et de l'ancrage historique du présidentielisme municipal, les deux pays tendent à converger sur un point : la crise qui affecte les enceintes d'expression des partis que sont les conseils municipaux. La faiblesse des moyens accordés aux groupes politiques dans les conseils, la faible capacité d'expertise des partis au niveau local et la concurrence opposée par les dispositifs et institutions de la démocratie délibérative tendent à les reléguer au second plan dans les débats qui agitent l'agenda local. Dans les quatre villes, les conseils municipaux sont présentés par les acteurs interviewés comme des lieux où sont abordés des questions secondaires et où les débats sont d'un niveau très faible. Cette situation est la résultante d'une difficulté générale des partis politiques à se positionner dans le cadre d'agendas urbains spécifiques, en décalage partiel par rapport à des agendas nationaux qui continuent à structurer leurs fonctionnements. On peut également y voir la conséquence de la dévalorisation des ressources proprement politiques comme la capacité à mobiliser en masse des clientèles électorales homogènes<sup>77</sup> et les positions au sein des hiérarchies partisans qui – notamment en Italie- donnaient un accès privilégié aux ressources étatiques.

Les *bureaucraties municipales* ne profitent pas pour autant de l'affaiblissement des partis politiques. Dans les villes françaises, les années 1980 ont constitué une période de reprise en main politique des administrations et des services techniques municipaux. Les alternances politiques, la faible compétence technique des élus, les liens établis avec les

---

<sup>75</sup> . Il faut cependant nuancer cette assertion car les nouveaux assesseurs ne sont pas étrangers aux réseaux partisans mais sont souvent des figures de techniciens qui ont souvent entretenu un lien, même ténu avec les partis : cf. les figures de Roberto D'Agostino à Venise ou de Fiorenzo Alfieri à Turin.

<sup>76</sup> . Les deuxièmes *giunte* Cacciari et Castellani ont une composante partisane beaucoup plus affirmée. Enfin, les deux figures qui succèdent à Cacciari et Castellani lors des élections de 2000-01 sont plus proches des structures partisans nationales. P. Costa, ministre des Travaux Publics dans le gouvernement Prodi et qui succède à M. Cacciari à Venise, bien qu'auteur d'une réforme des appels d'offres en matière de chantiers publics visant à mettre fin aux pratiques des pots de vins, est identifié par certains comme l'héritier de la tradition socialiste incarné par un De Michelis. Sergio Chiamparino, qui succède à V. Castellani à Turin est un homme politique professionnel issu de "l'école" du PCI.

<sup>77</sup> . Pour Luigi Bobbio, on a clairement assisté tout au long de l'après-guerre à l'affaiblissement des ressources politiques liées à la capacité de contrôler de très larges segments de l'opinion, ressources détenues notamment par les partis de masse. Aujourd'hui ce type de ressources est beaucoup dispersé, cf. *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, Franco Angeli, 1996, p. 71.

services de l'Etat avaient jusque-là transformé les services techniques en véritables "baronnies sectorielles" au cours des années 1960 et 1970. A Marseille, G. Defferre commence dès 1969 à établir des contre-pouvoirs techniques avec la création de l'Agence d'urbanisme en 1969 et du Secrétariat Général à l'Expansion en 1971 pour contourner les lourdeurs et les résistances des services techniques. De la même manière, J.-C. Gaudin dispose de quelques hauts fonctionnaires qui assurent une fonction de contrôle de l'administration municipale. A Nantes, Alain Chenard s'attaque dès 1977 à la structure technique de la ville en constituant une délégation générale à l'urbanisme vouée à faire primer les ambitions urbanistiques de la majorité de gauche sur les logiques sectorielles des services<sup>78</sup>. A partir de 1989, Jean-Marc Ayrault et son adjoint à l'urbanisme, Patrick Rimbart, poursuivent dans cette voie en divisant la Direction Générale des Services Techniques en une direction de l'urbanisme et une direction des travaux. Aujourd'hui, le rapport de force est favorable aux élus quand ceux-ci veulent bien exercer leur prérogatives – ce qui est davantage le cas à Nantes qu'à Marseille. Certes, un pouvoir technicien demeure mais il est souvent détenu par des techniciens proches des maires qui sont à la charnière entre pouvoir politique et pouvoir technique et qui parviennent à s'assurer la collaboration des services : des hommes comme Jean-Claude Gondard et Alain Jouanjus, respectivement secrétaire général et secrétaire général adjoint de la Ville de Marseille ou Laurent Théry, directeur des services de la Communauté urbaine de Nantes illustrent cette évolution.

En Italie, c'est davantage la politisation des administrations municipales qui a pu en faire des obstacles à une action efficace du gouvernement urbain<sup>79</sup>. Les filières sectorielles de l'administration communale étaient traditionnellement dominées par les partis, par

---

<sup>78</sup> . L'histoire de la construction de la première ligne de tramway moderne à l'initiative de la municipalité est très révélatrice des résistances rencontrées par les élus au sein des administrations municipales. Le maire s'appuie sur une équipe de jeunes ingénieurs militants des transports collectifs et étrangers à des réseaux du Ministère de l'Équipement et des services techniques municipaux unis dans l'hostilité au projet. Le maire crée, avec l'appui des communes représentées au Syndicat intercommunal des transports publics (le SITPAN), une société d'économie mixte qui sera maître d'ouvrage de l'opération, la SEMITAN. Au sein de ces structures, les ingénieurs soutenus par les élus nantais s'opposent à une coalition formée par les responsables de la DDE et des services municipaux de la Ville de Nantes et lui "arrachent" un tracé, destiné jusque-là à la réalisation d'une voie pénétrante, pour réaliser la première ligne de tramway. Pour un récit haut en couleurs et militant de ces affrontements, cf. Bigey, M., *Les élus du tramway*, Paris, Lieu Commun-Edima, 1993.

<sup>79</sup> . Les administrations locales italiennes se sont pendant longtemps caractérisées par leur "faiblesse technico-professionnelle" et l'absence de tradition et d'identité professionnelle unifiante au sein de la fonction publique municipale. Cette absence d'unité de la profession rendait et rend encore la mobilité et les échanges d'expériences difficiles et l'expose aux risques de soumission à des groupes d'intérêts et notamment aux partis politiques. Il faut noter à ce propos la proportion importante de personnel recrutée par des voies politiques et partisans conformément au système de la *lotizzazione*. Dente, B., "Il governo locale", in Freddi, G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, NIS, 1989, p. 146. Cf. également Cassese, S., "Il sistema amministrativo italiano ovvero l'arte di arriangiarsi", in Cassese, S., Franchini, C (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia. Un profilo*, Bologna, Il Mulino, 1994.

l'intermédiaire des assesseurs, qui en faisaient des canaux d'extraction de ressources (fidélité électorale des fonctionnaires, consensus en échange de production de services à destination d'intérêts particuliers)<sup>80</sup>. Ces éléments ajoutés à la culture essentiellement juridique de ses membres ont cantonné pendant longtemps les administrations municipales dans un rôle passif. Les lois de réforme des autonomies locales ont permis là aussi le déblocage de certaines situations à travers la possibilité offerte aux maires de recruter ses assesseurs en dehors du conseil municipal et donc potentiellement en dehors des cercles partisans, d'embaucher des chefs de services municipaux sur une base contractuelle au vu d'une expérience accumulée dans le secteur privé.

Dans nos quatre cas, *l'Etat* a perdu de sa capacité à peser sur les projets, en particulier, et sur les politiques urbaines en général. La territorialisation de certaines logiques et interactions économiques a fait perdre à l'Etat sa prépondérance en matière d'organisation du développement économique local. En France comme en Italie, l'Etat ne dispose au plan local ni des compétences ni de l'expertise lui permettant d'imposer ses choix et sa médiation en matière économique. En France, l'Etat maintient son influence en matière de politique urbaine, soit à travers la fourniture de cadres d'action et de procédures (Nantes), soit à travers une technostructure décentralisée mais qui opère comme un acteur local (Euroméditerranée). A Marseille, la présence de l'Etat est destinée davantage à modifier une structure d'opportunités politiques, en injectant des ressources, en modifiant les règles de l'urbanisme, en imposant un contexte d'interaction, qu'à imposer une substance de projet. Cela se traduit notamment par une évolution des profils professionnels présents au sein de l'EPAEM. Le profil de l'aménageur monopolisant les ressources et mettant en œuvre des procédures standardisées, hérité de la période des grandes opérations conduites par l'Etat (ZUP, rénovation urbaine, ZAC, villes nouvelles), a cédé le pas à des profils d'ensemblers, d'"aménageurs-interfaces", dotés de compétences de mise en forme des processus<sup>81</sup>, chargés de "susciter les initiatives" et "d'organiser les relations"<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> . Alessandro Pizzorno a parlé de "fractionnement politique de la bureaucratie" pour décrire cette colonisation de l'administration par les logiques partisans. "L'absence d'alternance, et par conséquent la présence durable au pouvoir du même personnel politique, ont conduit à des formes d'alliances verticales entre politiques et bureaucrates qui ont dans une certaine mesure dépassé l'opposition classique entre personnel politique, d'une part, et bureaucratie publique, d'autre part. Ici aussi la corruption, ou au moins l'usage privé des ressources publiques à des fins privées ou particulières, a servi de lien", in "La corruzione nel sistema politico", in Della Porta, D. (a cura di), *Lo scambio occulto*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 59.

<sup>81</sup> . Veltz, P., *Mondialisation, villes et territoires*, op. cit., p. 192.

<sup>82</sup> . Baïetto, J.-P., Frébault, J., "Introduction. De l'aménagement au management urbain", in Club des Maîtres d'Ouvrage d'Opérations Complexes, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1996, p. 19-20. Cf. dans le même volume, Bourdin, A., "L'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur".

Si l'Etat est présent au niveau local, c'est davantage en tant qu'acteur local inscrit dans des dispositifs locaux de négociation inter-institutionnelle, qu'en tant que médiateur externe, porteur d'une vision substantielle de l'avenir du territoire. C'est très net à Nantes où l'Etat propose des cadres prospectifs (Charte d'objectifs, PCADPEL, DTA) mais n'impose pas de contenu. L'Etat, et notamment le préfet, s'inscrit dans un système local de négociation et construit une position de l'Etat à partir de ce contexte local.

*"Ce qu'on demande au préfet, c'est de dire, à partir du territoire, quel est son projet dans le respect des lois de la République et de la décentralisation. Le préfet est devenu de manière très claire un acteur local. Il a des mandats pour élaborer des stratégies de l'Etat en Région. C'est vraiment un préfet coordonnateur qui fonctionne sur la base de projets"<sup>83</sup>.*

En Italie, la présence de l'Etat au niveau local est traditionnellement moins forte. Il y opère davantage comme contrôleur que comme producteur<sup>84</sup>. Le rôle des préfets a été progressivement réduit depuis la guerre<sup>85</sup>. Dans nos deux projets italiens, l'Etat s'est illustré par son absence. A Venise, cette absence se traduit non pas par une absence d'acteurs étatiques mais par leur absence dans le processus du projet, absence déplorée par les acteurs locaux eux-mêmes quand, par exemple, la fixation des normes en matière d'émissions de substances polluantes par le Ministère de l'environnement se fait attendre et suscite des incertitudes au niveau local. Quant à *Torino Internazionale*, l'Etat central n'y a joué aucun rôle.

Par ailleurs, les *régions* italiennes qui, pourtant, exercent formellement une tutelle sur les communes ne constituent généralement pas un acteur essentiel des politiques urbaines.

---

<sup>83</sup> . Entretien avec un représentant de la Préfecture de la Région Pays-de-la-Loire, juin 2001. Sur la DTA, les représentants de l'Etat admettent clairement qu'ils ont entériné des accords construits par les acteurs locaux : *"Il ne faut pas attendre des choses extraordinaires de la DTA. Si la DTA est bien, c'est que l'on aura fait œuvre de notaire correctement. On aura consigné des accords déjà passés. Peut-être que les gens seront déçus du résultat. Mais nous, on a déjà eu la charte d'objectifs, le PCADPEL. On dispose d'un patrimoine de concertation. La DTA est un prétexte pour faire que les gens se rencontrent. Mais il y a déjà des lieux de rencontre. La DTA est un lieu parmi d'autres ici. Elle n'a pas forcément de valeur ajoutée"*.

<sup>84</sup> . D'ailleurs, si, le système étatique et les relations centre-périphérie italiens reprennent le modèle napoléonien, le contrôle d'opportunité des actes des autonomies locales a été supprimé dès la constitution de 1946 dont l'article 130 prévoit un contrôle strictement formel. La loi 127/1997, dite loi Bassanini II, a encore limité le champ du contrôle des actes des autonomies locales par les régions et l'Etat et accru l'autonomie de décision des communes.

<sup>85</sup> . Le contrôle préfectoral des actes des autonomies locales est aboli en 1972. Un Comité régional de contrôle (Coreco), nommé par les conseils régionaux, est institué qui exerce un contrôle formel qui ne peut donner lieu qu'à un renvoi pour examen aux collectivités locales émettrices des actes. Les préfetures se voient désormais cantonnées dans un rôle de transmission des informations, d'émission d'avis et de contrôle des actes du maire quand celui-ci agit en tant que représentant de l'Etat. Depuis 1981, le préfet est par ailleurs le coordinateur des services de protection civile et des forces de l'ordre. Enfin, la loi 142/1990 lui attribue une fonction de supervision de la vie politique communale : il peut recommander la suspension d'élus ou de fonctionnaires et la dissolution du conseil municipal en cas d'irrégularités administratives ou de difficultés prolongées à adouber une junte.

Même si elles disposent d'une compétence en matière de planification territoriale et de développement économique et sont désormais chargées de faire évoluer la législation sur l'urbanisme, dans nos deux cas leur intervention sur les projets est relativement secondaires<sup>86</sup>. Dans le cas vénitien, la publication de documents de planification par la région a certes permis de débloquer la situation à Porto Marghera mais ces plans n'ont pas été déterminant pour la définition du contenu du plan communal. Il semble que la faiblesse des compétences en matière de planification cantonne les plans régionaux dans le registre de l'exercice formel et qu'il ne s'en dégage aucune stratégie très visible<sup>87</sup>. Au total, en Italie, la tendance déjà constatée dans les années 1970-80, et qui voyait les communes déborder le cadre des compétences qui leur était accordées par la législation en matière de politique urbaine, s'est confirmée dans les années 1990 du fait du retrait progressif de l'Etat et des difficultés des régions à construire une compétence en la matière<sup>88</sup>.

### 2.2.2 Des acteurs et des groupes gagnants

*Les acteurs et intérêts économiques* relèvent de cette catégorie mais il convient tout de suite de préciser qu'ils ne sont pas tant favorisés par une entrée massive dans les processus de décision ou par leur présence dans des coalitions de type "régime urbain" ou "*growth machines*" que par la valorisation des logiques d'action, des ressources et des représentations dont ils sont porteurs. Si coalitions il y a, ce n'est pas tant entre acteurs, mais entre logiques d'action et processus de valorisation publics et privés. Ces coalitions se traduisent par des combinaisons de modes de régulation qui associent dynamiques de marché et encadrement public. C'est pourquoi, même quand les acteurs économiques brillent par leur absence dans les dispositifs organisationnels mis sur pied pour conduire les projets, les logiques portées par ces acteurs, leurs projets et leurs représentations, sont néanmoins valorisés. Ainsi, dans les trois projets dont la dimension opérationnelle est importante, ceux de Marseille, Venise et Nantes,

---

<sup>86</sup> . Les régions disposent d'une armature administrative encore insuffisante par rapport aux compétences que la loi leur attribue. De plus, leur budget sont grevés par le poste des politiques sociales, sanitaires et hospitalières. Cf. Dente, B., "Il governo locale", *art. cit.*, p. 127 et s. Cf. également Cassese, S., Torchia, L., "The Meso Level in Italy", in Sharpe, L.J (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage, 1993 et Bagnasco, A., Oberti, M., "Le trompe-l'œil des régions en Italie", in Le Galès, P., Lequesne, C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte-Syros, 1997.

<sup>87</sup> . En revanche, cette compétence de la région peut se retourner en droit de veto puisque les régions doivent approuver les PRG communaux avant leur entrée en vigueur. Il faudrait cependant nuancer car, dans certaines régions, la compétence planification a été largement investie par les administrations régionales, souvent avec l'aide de professionnels et d'universitaires. C'est le cas notamment de la Lombardie et de l'Emilie-Romagne.

<sup>88</sup> . C'est ce qu'indique Bruno Dente in *Governare la frammentazione : stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 260.

les logiques du marché, industriel, immobilier et foncier, constituent la matière première du projet sur laquelle l'action publique doit se greffer.

Parallèlement, les acteurs économiques se voient reconnaître une qualité de "stakeholders", de dépositaires d'intérêts légitimes à s'exprimer dans l'espace public local. Mais les formes que prend cette expression varient grandement d'un pays et d'une ville à l'autre. Il faut d'abord signaler les différences d'organisation de la représentation des intérêts économiques. En France, le système est caractérisé par la puissance de la structure interprofessionnelle, le MEDEF, sa forte centralisation, la position dominante qu'y occupent les grandes industries et les liens organiques que les élites dirigeantes de la grande industrie entretiennent avec les élites politiques et administratives de l'Etat. Les niveaux locaux de représentation des intérêts économiques sont comparativement faibles. En Italie, à l'inverse, le système est marqué par une grande fragmentation<sup>89</sup> et une plus grande territorialisation des structures de représentation des intérêts économiques. Cette situation est le reflet du dynamisme des PME et des systèmes productifs locaux mais également la résultante du patronage par les partis politiques de la création des associations d'entrepreneurs dans l'immédiat après-guerre<sup>90</sup>. Ainsi, le système est-il traversé par des lignes de partage correspondant à l'affiliation politique des membres, au secteur productif, à la structure et à la taille de l'entreprise et au territoire d'exercice de l'activité économique. Généralement, les acteurs économiques et leurs structures de représentation pèsent d'un poids plus lourd dans la politique urbaine en Italie qu'en France.

A Marseille, les acteurs économiques locaux ne se sont mobilisés autour d'Euroméditerranée que tardivement. Faute de ressources financières et de légitimité, la CCI s'est progressivement retirée du projet une fois la phase prospective dépassée<sup>91</sup>. Par ailleurs, elle est associée dans l'esprit des promoteurs du projet à certains intérêts économiques locaux (commerçants, PME liées au port, entreprises du bâtiment et des travaux publics, etc.) qui

---

<sup>89</sup> . L'organisation la plus visible est la Confindustria qui représente traditionnellement les grandes entreprises privées et publiques mais dont 90% des 100 000 membres revendiqués sont des PME. Les PME et l'artisanat sont représentés par trois associations : la Confapi qui revendique 60 000 adhérents, la Confartigianato, 400 000 adhérents et la CNA, 350 000 adhérents. Dans le secteur du commerce, la Confcommercio revendique 700 000 adhérents et la Confesercenti 300 000. Enfin, le secteur des coopératives est représenté par la Confcooperative et la Lega delle Cooperative.

<sup>90</sup> . Selon le modèle dit du "collatéralisme" qui voit les partis politiques produire des structures parallèles d'intégration et de structuration des groupes sociaux dans les différents domaines de la vie sociale. Cf. sur ce point, Ferrante, M., "Transizione di regime e interessi imprenditoriali in Italia", *Rivista italiana di scienza politica*, XXVIII, n°1, aprile 1998, pp. 81-118 et Martinelli, A. (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani : le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, Milano, Edizioni di Comunità, 1994.

<sup>91</sup> . L'absence des représentants de la CCI dans le Conseil d'administration de l'EPAEM n'est pas pour rien dans cette prise de distance.

n'ont pas forcément intérêt à ce que le projet réussisse et attire des concurrents. La marge de manœuvre de la CCI, comme celle de l'Union patronale des Bouches-du-Rhône (antenne locale du MEDEF), est largement réduite par l'obligation qui lui est faite de représenter l'ensemble des intérêts économiques. Dès lors, l'EPAEM a davantage cherché des soutiens au sein de la frange jugée la plus dynamique du patronat local, mais qui n'est pas représentée à la CCI, et parmi les dirigeants des grands groupes nationaux (Serge Tchuruk, PDG d'Alcatel, Jean Peyrelevade, PDG du Crédit Lyonnais). Plus récemment, l'Etablissement Public a pu néanmoins réunir au sein de la Cité des Entrepreneurs une nouvelle génération d'acteurs économiques, notamment dans le secteur des télécommunications. Par ailleurs, la valorisation de la parole des acteurs économiques se fait également par l'implication en amont des acteurs de la promotion immobilière dans la définition des programmes de bureaux et de logements.

On retrouve la même configuration à Nantes où les acteurs économiques et leurs représentants ne sont pas associés aux élus dans une coalition urbaine aux contours bien discernables. Ici aussi, ce sont avant tout les ressources financières et projectuelles des entreprises de la promotion immobilière qui sont mobilisées dans le projet pour l'île de Nantes. La ville, de toute manière, manque singulièrement de grandes figures d'entrepreneurs, sa base économique étant constitué d'implantations de grandes entreprises nationales et internationales. En revanche, à la différence de son homologue marseillaise, la CCI de Nantes joue encore un rôle important, notamment sur le plan de la prospective –elle prépare actuellement une nouvelle version de *l'Enjeu Nantes-Atlantique-* et de l'innovation en matière de services aux entreprises. Elle entend très explicitement concurrencer la ville de Nantes et la communauté urbaine dans la définition d'une politique économique pour la Basse Loire.

En Italie, la figure de l'entrepreneur, et notamment du patron de PME, a fait l'objet d'une forte légitimation politique ces dernières années à la suite de la crise qui a touché la classe politique. Les patrons sont alors apparus comme une classe dirigeante de substitution, ayant su développer l'économie du pays malgré l'incurie, voire l'obstruction de la classe politique et de la bureaucratie romaine<sup>92</sup>. Cette légitimation s'est traduite par une attitude beaucoup plus offensive des milieux patronaux vis-à-vis de la classe politique<sup>93</sup> mais aussi par

---

<sup>92</sup> . Ferrante, M., "Transizione di regime e interessi imprenditoriali in Italia", *art. cit.*, p. 82.

<sup>93</sup> . Cette offensive a eu plusieurs traductions politiques. La *Confindustria* a certes acquis un droit d'accès permanent à l'agenda et à l'espace publics mais la classe entrepreneuriale et notamment le peuple des petits entrepreneurs du Nord du pays ont trouvé des débouchés politique dans des formations comme Forza Italia et la Lega Nord. Cf. sur ce point les travaux d'Ilvio Diamanti : "Una tipologia dei simpatizzanti della Lega", in Mannheim, R. (a cura di), *La Lega Lombarda*, Milano, Feltrinelli, 1991 ; "La mia patria è il Veneto. I lavori e la proposta politica delle Leghe", *Polis*, 6, 1992 ; *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma, Donzelli, 1993.

un appel des élus à l'expression des visions du territoire dont sont porteurs les acteurs économiques. Cet appel est très net dans les discours de M. Cacciari à Venise et de V. Castellani à Turin. Les acteurs économiques sont reconnus en tant que porteurs d'une "progettualità", d'une idée de la ville. Ceci se traduit à Venise par la participation de *l'Unione Industriale* (antenne locale de la *Confindustria*) de la province de Venise à *Promomarghera*, et celle d'entreprises du pôle pétrochimique au capital du Parc Scientifique et Technologique ; à Turin par la présence active de toutes les associations de représentation des intérêts économiques aux travaux d'élaboration de *Torino Internazionale* et le rôle qu'y a tenu Andrea Pininfarina<sup>94</sup>. Mais là encore, ce qui ressort de l'analyse des projets, ce n'est pas tant la mise sur pieds de coalitions associant intérêts économiques et gouvernement urbain mais la légitimation du rôle, des intérêts et des représentations des acteurs économiques et la création consécutive de canaux d'expression de ces intérêts et représentations.

L'autre catégorie d'acteurs qui semble sortir gagnante des dispositifs de projet est constituée par *les agences et institutions publiques et parapubliques territorialisées*. On veut désigner ici les universités, ports, agences, technopoles, fondations mobilisés dans le cadre des projets. Ces organisations ont généralement obtenu une certaine autonomie de gestion par rapport notamment à leur tutelles étatiques dans les dix dernières années. C'est notamment le cas des universités dans les deux pays mais aussi des ports en Italie. Elles ont développé en conséquence des rapports plus étroits avec leur environnement territorial et ont pu devenir des parties prenantes essentielles des projets de ville. C'est très nettement le cas de l'autorité portuaire de Venise qui, déchargée de nombre de ses fonctions techniques, a pu se consacrer à une activité de programmation stratégique qui l'a amenée à entrer en collaboration étroite avec la ville. C'est aussi le cas des deux universités vénitienes et du *Politecnico* à Turin qui ont pu participer en tant qu'acteurs immobiliers aux politiques de restructuration urbaine engagées par les municipalités et ont développé des rapports avec leur environnement économique local. Les universités françaises semblent sur ce point un peu en retrait, notamment à Marseille. A Nantes, la volonté du président de l'Université de transformer la structure en acteur collectif territorialisé capable de déployer des stratégies dans son environnement territorial, qui s'est traduite par l'élaboration d'un schéma de développement, s'est heurtée à l'inertie des facultés attachées à un mode de gestion plus traditionnel tendant à isoler l'université de son environnement urbain. Quant aux ports autonomes français, ce sont les sollicitations des collectivités locales et notamment des villes –et non l'évolution toujours

---

<sup>94</sup> . Celui-ci est devenu président de *l'Unione Industriale* du Piémont peu après l'élaboration du plan.



attendue de leur statut- qui les ont fait sortir d'une gestion purement technique et quantitative de leurs activités et d'un certain isolement de leur environnement local. La sortie de cet isolement se traduit aujourd'hui par la part croissante prise par les collectivités locales dans le financement des investissements portuaires et, plus largement, par un effort d'imbrication des flux portuaires dans les économies locales. Les autres structures territorialisées qui semblent gagner en importance sont les agences produisant des services externalisés par les gouvernements urbains : les agences de développement économique, d'attraction des investissements, les technopoles. Les statuts et modes de fonctionnement –modes de recrutement, règles de gestion, culture professionnelle- rapprochent ces structures du fonctionnement des entreprises privées et les déchargent d'un type d'activité administrative centrée sur le respect de la règle. Dès lors, ces structures peuvent effectuer la jonction entre l'économie locale et les institutions du gouvernement urbain. Elles peuvent aussi développer une expertise territoriale qui les valorisent dans le cadre des projets. C'est le cas de *Promomarghera* et de *l'Immobiliare Veneziana* à Venise, de l'ADEAN, d'Atlanpole et d'ACEL à Nantes, d'ITP, de *Torino Turismo* à Turin. On constate encore ici le caractère stratégique des ressources d'expertise territoriale.

Enfin, on peut distinguer un dernier ensemble d'acteurs et d'institutions qui semblent sortir gagnants des processus de projet, ce que l'on appellera *les institutions de la société civile* ou *institutions de la démocratie délibérative* comme le Forum pour le développement à Turin et la Conférence Consultative d'Agglomération à Nantes. Ces institutions, composées de personnalités cooptées dans les milieux économiques, syndicaux, associatifs, universitaires, ont bien évidemment l'avantage pour les élus de légitimer leurs décisions en leur donnant le lustre de décisions consensuelles, produites dans le cadre d'un système de délibération qui n'est plus limité aux seuls partis et professionnels de la politique. Elles permettent de neutraliser les oppositions représentées au sein des conseils municipaux en les contournant<sup>95</sup>. Elles constituent un espace où les projets peuvent être discutés, amendés sans que la construction du consensus ne soit entravée par des dispositifs formels de vote risquant d'inscrire le projet dans des clivages partisans. Ces institutions sont capables de mobiliser des

---

<sup>95</sup> . R. Dahl, dans son analyse des politiques de rénovation urbaine à New Haven, avait déjà remarqué l'utilisation stratégique par les élites dirigeantes de ce type d'institutions pour contourner les oppositions politiques représentées dans les assemblées municipales. Une Commission d'Action Civique (CAC) composée des représentants des principaux noyaux d'influence de la communauté (banque, industrie, finance, syndicats, *intelligentsia*) avait été mise en place afin de constituer "un corps d'auxiliaires loyaux qui aidaient à gagner l'adhésion des citoyens au plan de rénovation urbaine". "ar la création de la CAC, poursuit Dahl, le maire décapita l'opposition" et fit facilement approuver son plan de rénovation urbaine, in *Qui gouverne, op. cit.*, p. 147.

ressources d'expertise et de consensus autour des projets de manière beaucoup plus efficace que les conseils municipaux. Là où elles n'existent pas, comme à Marseille, le méta-projet semble priver de ces ressources.

Néanmoins, ce serait une erreur de ne considérer les rapports entre les exécutifs urbains et ces institutions que sous l'angle d'une instrumentalisation unilatérale au profit des maires et de leur équipe. Leur apparition correspond aussi à un essoufflement de la légitimité politique conférée par les mécanismes de la démocratie représentative et à la montée en puissance d'une légitimité fondée sur l'expérience d'un rapport organique avec le territoire urbain tirée d'une activité professionnelle ou civique. Elle est également le témoin de la promotion récente des dispositifs de démocratie délibérative visant à "impliquer explicitement une pluralité d'acteurs, au-delà de ceux classiquement habilités à décider dans le cadre du gouvernement représentatif"<sup>96</sup>. Ce phénomène est très net en Italie où la crise du système des partis a contribué à déconsidérer les procédures de la démocratie représentative comme modes de désignation d'une élite gouvernante. On a vu apparaître alors sur les scènes politiques locales de nouveaux entrepreneurs politiques<sup>97</sup> issus du monde économique, du mouvement associatif et de l'action sociale (tiers secteurs, centres sociaux, mouvements du Nord-Est) ou encore des réseaux confessionnels, etc. En France, si la suprématie du mandat représentatif reste inentamée, on voit aussi apparaître les signes d'une valorisation d'autres formes de légitimité qui s'est notamment traduite par la création par la loi Voynet des Conseils de développement. Ces institutions de représentation de la société civile peuvent se prévaloir d'une forme spécifique de légitimité qui complète, plus qu'elle ne la conteste, la légitimité des élus politiques. La capacité de ces institutions à devenir le lieu privilégié d'un consensus autour des projets peut ainsi les rendre rapidement indispensables. Cette capacité de mobilisation des ressources peut en faire également des lieux de construction de nouveaux enjeux<sup>98</sup> et des points d'accès propices à l'entrée en scène d'acteurs jusque-là exclu du jeu politique locale.

---

<sup>96</sup> . Blondiaux, L., Sintomer, Y., "L'impératif délibératif", *Politix*, n°57, 2002, p. 17.

<sup>97</sup> . On rejoint ici l'idée développée par J.-L. Briquet selon laquelle la "crise politique" en Italie ne doit pas être uniquement référée à des causes globales réifiées (spécificité italiennes, fin des idéologies), mais doit être aussi expliquée par les "activités stratégiques d'acteurs mobilisés", ceux que l'auteur appelle "les entrepreneurs politiques de la crise", in "La crise politique en Italie. Les analyses de la science politique italienne", *Politix*, n°30, 1995, p. 137 et 134.

<sup>98</sup> . C'est ce qui s'est produit à Nantes avec la Conférence Consultative d'Agglomération : "*La force de la CCA et de Régent, c'est de mettre sur l'espace public ses propres questions*", entretien avec Virginie Frappart, géographe, auteur d'une thèse sur le Club Kervégan dont le président, Jean-Joseph Régent, est aussi le président de la Conférence Consultative d'Agglomération, le 17 mai 2001.

Les acteurs, groupes et institutions qui sortent renforcés des dispositifs de projet sont capables de mobiliser deux types de ressources : l'expertise territoriale et le consensus. L'expertise territoriale est le fait d'acteurs et d'institutions qui, au contraire par exemple des partis, ne s'inscrivent pas tant dans des schémas de représentations et de clivages universels, mais sont capables de construire des enjeux spécifiquement locaux et d'y inscrire leur action. Le consensus est le fait d'institutions capables de construire des compromis bipartisans sur des enjeux et des projets territoriaux et de les faire ainsi échapper aux jeux classiques de l'affrontement partisan. Les décisions produites dans ce cadre tirent leur légitimité non pas du fait qu'elles sont l'œuvre d'élus dépositaires d'un mandat mais du processus inclusif et équitable, impliquant des acteurs au-delà des cénacles partisans, par lequel elles ont été formées<sup>99</sup>. On a là une confirmation des hypothèses des tenants de la gouvernance, notamment de Peter John pour qui la spécification des agendas urbains et les phénomènes de contournement de la démocratie représentative, qui caractérise souvent la construction des politiques urbaines, tendent à affaiblir les organisations qui ont accompagné l'inscription historique de la politique locale dans les enjeux, les conflits et les mécanismes institutionnels des démocraties représentatives nationales, c'est-à-dire les partis politiques et les bureaucraties centrales<sup>100</sup>. L'institutionnalisation d'espaces publics urbains plus autonomes semble ainsi favoriser d'autres types d'institutions et d'autres formes d'interactions politiques.

### 2.2.3 Et les institutions politiques ?

L'analyse des projets montre que la capacité politique des institutions du gouvernement urbain n'est plus tellement définie par leur capacité à contrôler entièrement la conduite opérationnelle des projets mais davantage par leur faculté d'encadrer des processus de construction collective de choix et de les faire respecter par les opérateurs. A Venise, cela se traduit par la volonté de faire des entreprises les opérateurs principaux de l'assainissement des terrains de Porto Marghera ; à Nantes, par la volonté de ne pas procéder à l'achat systématique de foncier mais d'orienter les investissements immobiliers privés par la négociation et l'intervention sur les espaces publics ; à Turin, par l'abandon d'une fétichisation du PRG comme seul instrument de la maîtrise publique des transformations urbaines. Ce décentrement des institutions publiques dans les phases opérationnelles ne correspond pas à leur affaiblissement mais est, au contraire, propice au développement d'une capacité à

---

<sup>99</sup> . Manin, B., "Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique", *Le Débat*, 33, 1985.

<sup>100</sup> . John, P., *Local Governance in Western Europe*, London, Sage, 2001.

construire des stratégies globales et à les faire respecter sur le long terme par une pluralité d'acteurs. Il ne s'agit plus pour le gouvernement urbain d'être central, autrement dit de maîtriser toute la chaîne de fabrication de la ville en se dotant systématiquement des outils opérationnels idoines, mais d'être nodal<sup>101</sup>, c'est-à-dire de générer les conditions d'une coopération entre les acteurs qui participent à la fabrication de la ville et d'une convergence de leurs interventions, et ce notamment par le biais de l'association à la construction et à l'actualisation d'un projet partagé. Ainsi, dans les processus de projet, la capacité politique du gouvernement urbain se définit-elle comme une capacité à cadrer des interactions, et à valoriser les accords que ces interactions ont permis de construire<sup>102</sup>.

Cependant, l'examen des dispositifs de projet ne fait pas systématiquement apparaître cette activité politique de cadrage des interactions. On peut observer une corrélation entre le développement de cette activité et l'émergence d'un leadership politique fort dans les villes. Marseille fait encore ici figure de contre-exemple. Les conditions d'émergence et de conduite du projet –la mise en place d'une structure technocratique d'Etat, le caractère extra-territorial du projet- associées aux conditions spécifiques d'exercice du mandat politique à Marseille concourent à décentrer les élus au sein du dispositif d'interactions de projet. Les leaders politiques, comme Jean-Claude Gaudin ou Renaud Muselier, restent maîtres de l'espace des *politics*, de la gestion électorale de leurs fiefs mais tendent à être marginalisés dans le dispositif des *policies*. Ce désintérêt des élus pour le projet porte préjudice au projet, tend à le réduire à la gestion technicienne de l'EPAEM. Ici, les élus ne sont ni les garants des accords obtenus ni producteurs d'un *policy discourse*. Ce rôle est partiellement repris par le directeur de l'EPAEM mais dans les limites que lui imposent sa fonction. L'absence de portage d'un méta-projet par les élus se manifeste aussi par le peu d'empressement du maire à construire l'intercommunalité et par l'absence d'un niveau de planification d'agglomération, du type

---

<sup>101</sup> . La notion de nodalité est empruntée à C. Hood, *The Tools of Government*, Chatham, Chatham House Publishers, 1983.

<sup>102</sup> . Dans un registre voisin, P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis présentent l'action publique comme une activité de solidification : solidification de systèmes d'acteurs et solidification des accords obtenus. Cette activité fait notamment intervenir les pouvoirs publics à travers la production d'un discours performatif qui donne une existence aux systèmes d'acteurs créés et entérine les compromis obtenus au sein de ces systèmes. "Cette action de solidification, écrivent-ils, se manifeste de trois façons principales. Tout d'abord, s'observe un effet de stabilisation. Il s'agit d'activités par lesquelles s'énonce l'existence d'un nouvel attelage, et qui, à ce titre, contribuent à le faire exister et perdurer. Ensuite se manifeste un effet de balisage. De nouveaux repères sont posés qui proposent une référence obligée pour d'autres acteurs extérieurs à la scène. Il y a pour eux nécessité, désormais, de se positionner par rapport au nouveau couplage, aux objectifs qu'il s'est fixé et aux modalités d'échanges éprouvées. Enfin à l'intérieur de l'espace de jeu principal, la valorisation-diffusion des résultats de l'accord constitue un engagement à faire", in "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, n°42, 1998, p. 60.

projet de ville ou projet d'agglomération, qui pourrait resituer le projet dans le cadre d'un système de solidarités territoriales plus vaste.

A Venise, selon un paradoxe qui n'est qu'apparent, la reconquête d'une capacité à projeter la ville s'est accompagnée du désengagement de la municipalité de la plupart de ses fonctions de gestion<sup>103</sup> et d'un réinvestissement de la compétence de planification urbaine selon des méthodes renouvelées. La commune ne s'est pas lancée dans la rédaction d'une *Variante* extrêmement précise et contraignante pour mieux contrôler les transformations à Porto Marghera. La puissance publique ne se focalise plus sur le respect de la norme urbanistique ; elle oriente, "gouverne" des processus de transformation. Elle met en relation des orientations stratégiques, des ressources et des acteurs, sans contrôler strictement la manière dont ils s'articulent. La construction d'une position nodale pour le gouvernement urbain consiste ici à stabiliser un dialogue pérenne entre stratégies et ressources à travers l'évocation du méta-projet et la réitération performative d'un *policy discourse*.

A Nantes, le slogan consistant à "faire primer le projet sur la procédure" correspond au même repositionnement du politique sur la construction, l'actualisation du méta-projet et la création des conditions de son respect par les acteurs tiers. Parallèlement, l'administration municipale renonce à un rôle de maître d'ouvrage ou d'opérateur direct sur toute la superficie de l'île. Les procédures d'urbanisme impliquant un contrôle public fort, la ZAC, la ZAD, ne sont plus considérées comme la garantie d'une conformation des réalisations au projet public car la focalisation sur la procédure risque de faire perdre de vue les orientations stratégiques ou de concentrer le contrôle public sur une partie trop restreinte du périmètre du projet. Les promoteur du projet espèrent ainsi gagner en cohérence de l'action publique et en capacité à orienter les transformations urbaines en intervenant moins directement mais en élargissant "l'influence" publique sur une gamme plus large de phénomènes et notamment sur l'ensemble des processus de marché épars qui contribuent à construire la ville.

A Turin, l'intervention de la commune déborde désormais le cadre restreint du *welfare* dans lequel la ville s'était jusque-là cantonnée et s'est étendue à des secteurs tels que la culture, le tourisme ou encore la requalification des quartiers périphériques. A travers *Torino Internazionale*, la commune étend même son champ d'influence au secteur du développement économique. L'activité du gouvernement urbain s'apparente à celle conduite à Venise : le

---

<sup>103</sup> . En Italie, le secteur des régies municipales et paramunicipales était traditionnellement pléthorique, pouvant aller de la distribution de lait à la collecte des déchets urbains. Au cours du siècle, la croissance de ce secteur a progressivement enfermé les gouvernements municipaux dans le traitement des questions liées à la gestion des entreprises, au statut de leur personnel et finalement réduit leur marge de manœuvre politique.

travail du politique consiste à constituer un système d'acteurs pérennes et à accompagner la construction d'un méta-projet permettant de donner une cohérence à l'ensemble des interventions qui participent à la construction de la ville. Cependant, l'émergence d'un leadership communal fort est à nuancer car Valentino Castellani a pêché par une certaine incapacité à cadrer les interactions par un discours politique donnant une épaisseur aux acquis et aux consensus construits. Carence de leadership dont la preuve la plus éclatante est l'incapacité du maire à communiquer sur le plan stratégique et plus largement à mettre en valeur les réalisations de ses deux mandats.

Les projets ne correspondent donc pas à un abandon des prérogatives des institutions publiques du gouvernement urbain au profit d'une conception uniquement échangiste de la gouvernance des villes. Ils sont aussi l'occasion de la constitution d'une capacité politique des gouvernements urbains conçue non plus comme la capacité à maîtriser directement des processus de transformation urbaine, mais comme capacité à construire des systèmes d'acteurs aux contours plus ou moins stables, à coordonner leur action à travers le recours à différents modes de régulation et à la production de *policy discourses*, et, au total, à étendre le contrôle public sur une gamme plus large de processus de construction de la ville<sup>104</sup>. Les modes opératoires généralement associés à la gouvernance -réseaux, négociation, externalisation, etc.- ne sont donc pas incompatibles avec l'exercice d'un contrôle politique.

### **2.3 Pluralisation et segmentation de la gouvernance des villes**

On constate autour des processus de construction des projets un processus de pluralisation du gouvernement urbain. Ce processus peut être repéré au caractère de plus en plus fragmenté et décentralisé du pouvoir dans les villes où une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions, y compris les institutions du gouvernement, sont liés entre eux par des réseaux d'interdépendance qui donnent à l'action publique les traits de l'action collective. Ce phénomène de pluralisation s'explique par le processus de redéfinition et de redistribution des ressources nécessaires pour influencer sur la conduite des politiques urbaines, du fait de la transformation des enjeux urbains et de l'abaissement des clôtures des agendas locaux. Néanmoins, ce phénomène de pluralisation s'accompagne aujourd'hui de la reconstitution de clôtures autour du cercle des acteurs et des groupes ayant accès à la décision collective.

---

<sup>104</sup> . Le Galès, P., "Régulation, gouvernance et territoire", *art. cit.*.

### 2.3.1 Redéfinition, redistribution des ressources et abaissement des clôtures de l'agenda urbain

Ce phénomène de pluralisation est d'abord à rapprocher du processus qui a vu les agendas urbains s'élargir et se spécifier autour des enjeux propres à chaque ville. Les phénomènes de globalisation, d'ouverture du marché européen, de localisation des interactions économiques ont eu pour effet d'autonomiser le fonctionnement des systèmes politiques locaux et de modifier la composition des agendas urbains. A travers les démarches de projet, apparaissent de nouveaux enjeux –compétition territoriale, développement économique, qualité urbaine, production d'une identité urbaine forte- qui n'avaient pas, jusqu'au début des années 1980, une aussi grande importance. Du coup, les règles du jeu régissant les scènes politiques locales et les termes des conflits politiques qui s'y jouent s'en sont trouvés modifiés. Certains acteurs et institutions qui dominaient du temps où les systèmes politiques locaux étaient des succursales du débat et de la scène politique nationale, comme les partis politiques ou certains services extérieurs de l'Etat s'en sont trouvés affaiblis<sup>105</sup>. D'autres acteurs, groupes et institutions, certaines agences publiques ou parapubliques, les structures de coopération inter-institutionnelle, les entités autonomes exerçant des activités qui les territorialisent fortement (universités, ports, technopoles), certains mouvements sociaux et associations de représentation d'intérêts socio-économiques ont pu, au contraire, gagner en influence et stabiliser des voix d'accès à l'agenda local et aux processus décisionnels.

Cette phase de pluralisation correspond également à un processus de redéfinition et de redistribution des ressources permettant d'accéder à la décision. Quand la composition des agendas urbains étaient surdéterminés par des enjeux, conflits et clivages nationaux, les ressources les plus précieuses étaient celles qui permettaient de les décliner et de les réguler localement : les ressources financières et d'expertise de l'Etat pour les administrations extérieures, l'investiture partisane, la légitimité conférée par le soutien de certaines couches sociales dans le cadre d'un conflit idéologique clair pour les politiques. Dans un contexte de spécification des agendas et de bouleversements des clivages anciens, ces ressources n'ont

---

<sup>105</sup> . C'est notamment la thèse de Peter John dans son analyse comparée des systèmes de gouvernance locale en Europe occidentale. A la suite de Lipset et Rokkan (*in Party Systems and Voters Alignments*, New York, The Free Press, 1967), l'auteur indique que les pays européens ont hérité de systèmes de gouvernement locaux qui sont largement tributaires du processus de consolidation des systèmes politiques nationaux et dans lesquels les partis politiques et les administrations centrales étaient les acteurs dominants et les agents d'une soumission des agendas et des fonctionnements politiques locaux au cadre national. Toujours selon P. John, les systèmes locaux de gouvernance seraient actuellement en train de s'émanciper de cette domination et d'inventer des formes plus variées de représentation politique et de construction de l'action publique. Formes qui se caractérisent notamment par un certain affaiblissement des acteurs dominants dans "l'ancien" système : les partis politiques et les administrations centrales. Cf. John, P., *Local Governance in Western Europe*, London, Sage, 2001.

plus autant de valeur. Quand il s'agit de concevoir des projets spécifiques de développement, les ressources d'expertise de l'Etat sont moins valorisées car elles sont marquées par des modèles mécanistes de développement axés sur la satisfaction de besoins quantitatifs. De la même manière, les ressources idéologiques détenus par les partis politiques nationaux n'ont plus la même valeur et la même légitimité dans un contexte marqué par la différenciation des agendas urbains.

A l'inverse, les processus de projet mobilisent une expertise territoriale qui, au début des années 1980, est une ressource rare après un demi-siècle d'appauvrissement des agendas des villes françaises et italiennes. Certains acteurs, les Chambres de commerce, des associations de représentations d'intérêts, des syndicats, des fondations ou clubs, vont savoir constituer et mobiliser cette ressource dans le cadre des dynamiques de projet, ce qui a pour effet de modifier la structure du pouvoir dans les villes. Des enjeux nouveaux tels que la cohésion des systèmes d'acteurs urbains, la valorisation croissante du consensus comme ressource pour l'action vont contribuer à valoriser une autre ressource : la capacité à mobiliser des consensus bipartisans et à mettre sur pied des dispositifs de démocratie délibérative. Les dynamiques de projet vont s'encaster dans des nouvelles institutions fonctionnant au consensus, le Forum pour le développement à Turin, l'ACEL, la CCA, voire l'enceinte intercommunale à Nantes et tendre ainsi à affaiblir les arènes de la démocratie représentative tels que les conseils municipaux.

Tout ceci contribue à enrichir les systèmes d'acteurs urbains et à faire des projets des processus relativement peu déterminés. Dans une situation de restructuration des agendas urbains où les repères et l'expertise manquent, où les ressources apparaissent dispersées, les acteurs sont amenés à s'inscrire dans des dispositifs de construction de connaissances sur le territoire. La diversité sociale, la diversité des réseaux sociaux et des modes de régulation, la pluralité des projets tendent à être considérés comme une ressource pour la construction des projets. Des acteurs qui jusque-là étaient peu légitimés à participer à la production des politiques urbaines se trouvent fortement valorisés, reconnus en tant que "*stakeholders*"<sup>106</sup>, c'est le cas notamment des acteurs économiques. Le croisement d'expertises d'origines diverses, le dialogue entre des projets, la mise en commun de certaines ressources crée une situation d'ouverture, d'apprentissage et de redistribution des positions de pouvoir. La pluralisation est ainsi le fait d'une diversification, démultiplication, d'une complexification et

---

<sup>106</sup> . Healey, P., "Collaborative planning in a stakeholder society", *Town Planning Review*, 69(1), 1998, pp. 1-21.



du caractère de plus en plus réciproque des relations entre les différents groupes, acteurs et institutions dans la ville.

Il convient de préciser que ce que nous discernons au travers des processus de projet qui s'enclenchent dans nos villes à partir de la moitié des années 1980 est bien une *phase* de pluralisation et non pas un *trend* irrémédiable qui verrait l'accès à la décision ouvert à un nombre croissant d'acteurs. Nous ne supposons pas, à l'inverse de certains pluralistes "historiques" comme Dahl<sup>107</sup> et surtout Polsby<sup>108</sup>, que cette pluralisation est le produit politique nécessaire d'une hétérogénéité sociale qui empêcherait définitivement à un groupe de conquérir durablement une position dominante<sup>109</sup>. Nous parlons bien ici d'une période transitoire de reconfiguration de la structure du pouvoir dans les villes consécutive à des bouleversements dans l'équilibre des ressources.

### 2.3.2 Pluralisation et segmentation des espaces publics urbains

Il ne faut pas confondre, comme beaucoup de critiques de Dahl ont pu le faire<sup>110</sup>, le pluralisme avec une situation d'égalité de répartition des ressources d'influence entre les groupes. Certes, dans la théorie pluraliste, le pouvoir est fragmenté et décentralisé, les inégalités ne sont pas systématiquement cumulatives et les ressources sont dispersées. Dès lors, la distribution du pouvoir dans un secteur ne se reproduit pas nécessairement à l'identique dans un autre. La sectorisation de l'action publique offre de multiples accès à une pluralité de groupes et permet de valoriser une grande variété de ressources (l'argent, la notoriété mais aussi le nombre et les votes). Pour autant, si les ressources sont dispersées, les travaux des pluralistes ne nient le caractère inégal de leur distribution, pas plus qu'ils n'invoquent l'égalité entre groupes sociaux.

Par ailleurs, pour Dahl, la structure du pouvoir à New Haven relève du pluralisme stratifié au sens où seul un nombre restreint d'acteurs (ce que Dahl appelle les "*homo politicus*") est profondément impliqué dans l'action politique. Dahl ne remet donc pas en cause l'existence d'élites du pouvoir, mais, ici encore, il insiste sur la pluralité et l'interdépendance de ces élites, sur le fait qu'elles font valoir une pluralité de ressources et avec plus ou moins d'intensité selon les secteurs d'action publique. Il y a bien domination

---

<sup>107</sup> . Dahl, R., *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin, 1971.

<sup>108</sup> . Polsby, N.W., *Community Power and Political Theory: a further Look at Problems of Evidence and Inference*, New Haven, Yale University Press, 1980.

<sup>109</sup> . Pour une critique du caractère mécaniste de certains postulats pluralistes, cf. Stone, C., "Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach", *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n°1, 1993.

<sup>110</sup> . Pour un exposé des débats qui ont suivi le travail de Dahl sur le pluralisme, cf. Judge, D., "Pluralism", in Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (eds), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995.

d'une élite mais cette élite est plurielle et la domination d'une de ses composantes dans un secteur a peu de chance de se reproduire dans d'autres secteurs. Nous voudrions insister sur ce point car l'analyse des projets a permis de mettre en avant la diversité des groupes mobilisés et des ressources valorisées par ces groupes, les interdépendances entre ces différents groupes et la complémentarité de leurs ressources.

A ce constat du caractère stratifié du pluralisme urbain que révèle l'analyse des projets, on voudrait ajouter celui d'une segmentation progressive des espaces publics urbains. En effet, si on assiste bien à un enrichissement du système des acteurs urbains et à un renouvellement de la structure de distribution des ressources stratégiques, parallèlement, de nouveaux dispositifs de clôture de l'agenda et des dispositifs décisionnels apparaissent. En effet, la consolidation progressive des représentations, des choix et des stratégies portés par le projet s'accompagne d'une clôture progressive du cercle des acteurs participant à la mise en œuvre de ces projets. Cette évolution ne remet pas en cause le constat de pluralisation car les acteurs présents au sein de ces coalitions resserrées conservent des relations marquées par l'interdépendance et la réciprocité. Cependant, on a affaire à un pluralisme segmenté qui voit l'autonomisation progressive d'une coalition de projet par rapport à son environnement urbain.

A Marseille, passée l'époque d'une forte mobilisation des acteurs associatifs locaux au moment de la Mission de préfiguration conduite par Jean-Pierre Weiss, l'évolution du dispositif Euroméditerranée s'est faite dans le sens d'un recentrage du réseau des acteurs autour du duo EPAEM-Ville de Marseille, de leurs partenaires techniques au sein des collectivités locales et des acteurs économiques, investisseurs et entreprises. Le phénomène est moins net à Venise où la volatilité des acteurs économiques opérant à Porto Marghera a rendu nécessaire un travail régulier de réinscription à l'agenda du problème de la zone industrielle par les élus et notamment le maire. Ce travail politique a suscité et suscite encore la mobilisation récurrente des syndicats et des associations environnementalistes, ce qui a pour effet de laisser encore largement ouvert le dispositif de projet. A Nantes, un certain nombre d'interlocuteurs, notamment les milieux écologiques représentés notamment par Françoise Verchère, maire Verts de Bouguenais, déplore la fermeture progressive de la coalition de projet Rives de Loire / Ile de Nantes à la suite du dépassement des conflits autour du port et de l'estuaire. Le PCADPEL et la DTA ont notamment permis d'aboutir à un compromis autour du projet de Donges Est. La zone industrielle sera agrandie en échange d'aménagement visant à rétablir l'équilibre hydrologique de la Loire. Ce compromis satisfait l'ensemble des collectivités locales, le port, la CCI et les intérêts économiques représentés par l'Union Maritime de la Basse Loire. De la même manière autour de l'Ile de Nantes, la prise en

compte de certaines revendications associatives en matière de respect de la mémoire industrielle et ouvrière, la communautarisation du projet ont contribué à faire retomber les controverses. Toutes choses propices à un certain resserrement des deux niveaux de projet sur le cercle des opérateurs. Enfin, à Turin, si le processus d'élaboration du plan stratégique a permis de pluraliser la représentation des intérêts socio-économiques et de créer des liens entre les milieux politiques, économiques, syndicaux et universitaires, il a aussi vu ce cercle d'acteurs et d'institutions se différencier d'un autre réseau important dans la ville, celui du volontariat, du tiers-secteur et de l'action sociale. Ainsi, le processus de projet a-t-il réinstauré des cloisonnements dans la société locale mais sur de nouvelles bases.

Ce constat de la segmentation des agendas et des réseaux d'action collective dans les villes pose également le problème de l'incomplétude ou de la fragmentation des espaces publics urbains que les dispositifs de projet n'ont pas réellement réussi à dépasser. On reviendra sur ce point dans le chapitre 8 mais, d'ores et déjà, on peut faire le constat que, dans nos quatre cas, mais dans une moindre mesure à Venise, les projets sont conduits dans une relative indifférence de l'opinion publique urbaine. Cette opacité de la conduite des projets a plusieurs explications. D'abord, il faut noter la relative indifférence de la presse locale vis-à-vis de ces projets et plus généralement, son incapacité à rendre compte des conflits politiques et sociaux, des controverses qui entourent ces projets, incapacité qui renvoie plus généralement à l'inexistence du journalisme politique local. Ici, cependant, il faut introduire une nuance qui distingue les deux pays. Si en France, la presse locale ne retranscrit pas l'épaisseur de la vie politique locale, c'est beaucoup moins le cas en Italie, notamment à Venise<sup>111</sup>. Une deuxième explication réside dans l'évasion institutionnelle dont se nourrissent bien souvent les projets et qui les rend de ce fait très opaques pour une grande partie de la population. Tout se passe comme si, en effet, les processus de mobilisation, de construction d'intérêts communs qui jalonnent les projets ne pouvaient s'épanouir qu'à l'abri d'une inscription dans la structure de conflit qu'offrent les institutions de la démocratie représentative que sont les conseils municipaux. Dès lors, s'il y a bien pluralisation des systèmes politiques locaux autour des projets, cette pluralisation s'accompagne d'une segmentation et d'une évasion institutionnelle qui les rend peu présents finalement dans un espace public local élargi (cf. chapitre 8).

---

<sup>111</sup> . Quant à la situation de Turin, elle présente la particularité d'avoir deux grands quotidiens locaux qui sont aussi de grands titres nationaux –*La Stampa* détenue par le groupe FIAT et orienté au centre-droit, *La Repubblica* orientée au centre-gauche-, ce qui tend à limiter le traitement de la vie politique locale.

Ce problème de la segmentation des espaces publics urbains renvoie à la sempiternelle question du décalage entre l'espace des *politics* et celui des *policies*. Les projets urbains pourraient constituer un signe supplémentaire de l'accroissement de ce décalage. On y voit des acteurs politiques chercher à collecter des ressources et obtenir une légitimation auprès des différentes élites qui composent la société urbaine, activité relativement déconnectée de la sphère de la politique électorale. Les projets pourraient alors aller dans le sens de la critique adressée par Clarence Stone à Dahl. Pour le théoricien des régimes urbains, les ressources sont effectivement dispersées mais, contrairement à ce que disent les pluralistes, les ressources en termes de vote ne sont pas forcément essentielles. En revanche, les ressources économiques privées sont, elles essentielles pour mettre en œuvre des politiques urbaines<sup>112</sup>. En effet, pour Stone, l'important pour les élites politiques urbaines n'est pas d'exercer un contrôle social (*pouvoir sur*) mais de générer une capacité à agir (*pouvoir de*). Dans son modèle du pouvoir défini comme production sociale, il est plus important pour le gouvernement urbain de rassembler dans la société urbaine, notamment auprès des intérêts privés, les ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques urbaines que de recueillir le consensus lors des élections. Sans vouloir trancher définitivement le débat entre pluralistes et tenants des régimes, il nous semble à nous qu'il importe peu de savoir si la légitimation par la production effective de politiques (*légitimation par les outputs*) est devenue plus importante que la légitimation par les suffrages (*légitimation par les inputs*). Il nous suffit de faire le constat inquiétant du décalage effectivement croissant entre ces deux ordres de légitimation. L'affrontement entre tenants du pluralisme et des régimes urbains nous met sur la voie d'une hypothèse éclairante sur des projets et la politique urbaine, celle d'une segmentation croissante entre deux sphères de l'espace public local : une première sphère où les ressources et le consensus autour de la production des politiques urbaines sont recueillies, ce sont les réseaux de projet ; une autre sphère où le consensus électoral est recueilli et qui reste déconnecté de la première.

### **3. Les projets comme processus de construction d'intérêts communs dans les villes**

Cette segmentation des espaces publics urbains n'empêche pas les villes de devenir des échelles essentielles à la fois de structuration et de régulation des conflits mais aussi de la

---

<sup>112</sup> . Stone reprend à son compte la formule critique adressée par Rokkan aux pluralistes : "*votes count but resources decide*". Cf. Rokkan, S., "Norway : numerical democracy and corporate pluralism", in Dahl, R. (ed.),

recherche des coopérations et de construction d'intérêts communs. Nous empruntons l'expression de "*place based politics*" à Michael Keating<sup>113</sup> pour insister sur cette évolution qui voit les villes devenir des espaces de régulation de conflits, des espaces d'organisation de l'action collective pour faire face à des enjeux formulés localement. S'ils entraînent la segmentation des espaces publics urbains, s'ils résultent d'un certain brouillage des clivages socio-politiques, les projets n'ont pas pour autant que des effets de délitement des sociétés urbaines, de commodification outrancière des territoires urbains. Ils sont aussi des processus de coalition entre certains groupes sociaux et élites, de reconstruction d'intérêts communs, d'une identité partagée et d'une capacité d'action et à l'échelle des villes.

### **3.1 *Place based politics* et construction de coalitions de projet**

#### 3.1.1 Les projets comme processus de construction d'intérêts communs

Les quatre projets étudiés ne peuvent être réduits à des processus visant uniquement une commodification de la ville, un usage de ses espaces centraux à des fins spéculatives ou à un simple renouvellement des logiques de contrôle politique. Les projets sont aussi des processus d'agrégation d'acteurs et de groupes et de recherche d'intérêts communs. Autour de ces projets, les villes apparaissent comme les lieux d'une construction de stratégies communes pour faire face au marché global, aux niveaux institutionnels supérieurs et aux territoires concurrents. Pour Michael Keating<sup>114</sup>, l'internationalisation accrue de l'économie, la plus grande mobilité du capital n'engendrent pas la disparition ou l'uniformisation des politiques locales mais tendent, au contraire, à en accroître l'importance. Les villes ne sont plus uniquement les cadres neutres de conflits ayant pour origine les rapports de classe ou les rapports ethniques, elles sont aussi des lieux de construction d'intérêts communs.

Les processus de construction des projets urbains fournissent des espaces de construction de ces intérêts communs. En mettant en scène la ville face à un environnement concurrentiel, en procurant l'occasion d'une actualisation des ressources et des identités, les projets ont une puissance indéniable de mobilisation politique et de coalition des acteurs. Cependant, poursuit Keating, cette dynamique de construction d'intérêts communs n'exclut

---

*Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, p. 105, cité par Stone, C., "Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach", *art. cit.*, p. 7.

<sup>113</sup> . Keating, M., *Comparative Urban Politics. Power and the City in the US, Canada, Britain and France*, Aldershot, Edward Edgar, 1991, p. 194.

<sup>114</sup> . Keating, M., *Comparative Urban Politics*, *op cit.*, p. 155 et s.

pas les conflits, bien au contraire<sup>115</sup>. Ces intérêts communs sont le fruit d'une construction sociale marquée par des controverses, des conflits et qui a de grandes chances de léser certains des groupes qui composent la ville. Autrement dit, les projets sont certes des dispositifs de construction sociale d'intérêts communs, mais également l'occasion de l'affirmation d'un contrôle politique et de la transformation de la structure des pouvoirs dans une ville. Dans certains cas, cette construction d'intérêts communs tend à constituer les villes comme espaces et comme acteurs politiques, à la fois lieux de structuration et de régulation des conflits et lieux de construction d'intérêts et d'identités communs<sup>116</sup>.

Dans le cas de Marseille, la dynamique de construction d'intérêts communs autour d'Euroméditerranée a connu de nombreux soubresauts. La conduite du projet alterne entre des phases de mobilisation territoriale et des phases de repli technicien. Dans un premier temps, l'équipe chargée autour de Robert Vigouroux de lancer le projet fait appel à l'Etat pour rendre le projet irréversible et le protéger des renversements d'alliance locaux. Elle sait par ailleurs que l'Etat exigera un accord de coopération entre les collectivités locales comme préalable à son engagement. Les promoteurs du projet visent donc bien à construire une coalition inter-institutionnelle, concrétisée par le protocole d'accord du 22 juin 1992, mais il s'agit d'une coalition *a minima*, destinée davantage à neutraliser les autres niveaux de collectivités locales qu'à les associer à une recherche d'intérêt communs. Les différentes institutions, Ville de Marseille, Etat, Département, Région, CCI, Port, SNCF reconnaissent néanmoins la renaissance du centre de Marseille comme enjeu essentiel de l'avenir de la région et s'engagent à soutenir financièrement Euroméditerranée. Par la suite, l'approche technicienne l'emporte. La création d'une structure technocratique lourde, l'EPAEM, décentre l'enjeu de la construction d'une mobilisation locale au profit d'une concentration quasi-exclusive sur les dimensions techniques du projet. Cette absence de travail de mobilisation politique est pointée par l'audit de 1997. La nouvelle équipe de direction conduite par Jean-Michel Guénod à partir de 1998 tente de mettre en place une véritable gestion politique du projet rappelant systématiquement les institutions à leur engagement et réinscrivant fréquemment le projet à l'agenda des différents niveaux de collectivités impliqués, mais cette la prise en charge technicienne de l'activité politique de mobilisation n'est pas sans poser des problèmes de légitimité. Au total, on voit que les moments de stase d'Euroméditerranée correspondent au

---

<sup>115</sup> . Et ici Keating s'inscrit en faux contre la réification de la ville et de son intérêt chez un Peterson pour qui tous les citoyens d'une ville ont un intérêt objectif aux politique de développement économique par le biais des effets de ruissellement (*trickle down effect*), cf. Peterson, P., *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

<sup>116</sup> . Bagnasco, A., Le Galès, P., "Les villes européennes comme société et comme acteur", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

moment où la mobilisation sociale autour de la production de standards d'interprétation du territoire, d'images et d'intérêts communs cèdent le pas à l'approche technique. On est frappé également à Marseille par l'absence des élus du processus de mobilisation territoriale.

À Venise, la stratégie de l'équipe Cacciari vise à imposer l'échelle de la ville comme échelle de construction d'intérêts communs, de territorialisation des identités et des stratégies des acteurs. Les juntes Cacciari tentent de récupérer les médiations autour de Porto Marghera, d'amener les acteurs à expliciter leurs stratégies afin non pas de les stigmatiser, mais de les impliquer dans un cadre de débat, de controverses et de conflits structuré et régulé à l'échelle urbaine. La stratégie de construction d'un compromis entre les intérêts industriels, syndicaux, environnementaux autour du projet pour Porto Marghera vise bien à structurer les conflits à l'échelle de la ville, et à les faire déboucher sur certains éléments d'intérêts communs. Le processus de projet a eu pour effet de construire un compromis local (notamment sanctionné par l'Accord sur la Chimie) qui permet de stabiliser un système d'acteurs qui, pour la plupart jusque-là refusaient de reconnaître la ville comme échelle légitime de régulation (industriels et syndicats notamment). Il a permis aussi de reformuler les enjeux, de clarifier les positions de chaque acteur, groupe ou institution et de déboucher sur des alliances nouvelles et inattendues. Le processus de projet a notamment permis à la Ville, au port, à l'université et aux intérêts environnementalistes de se découvrir des intérêts communs et de devenir l'axe central de la coalition de gouvernement à Venise. Ici, il faut noter le rôle essentiel du leader politique, Massimo Cacciari, dans la structuration d'un agenda, l'interpellation des acteurs et le rappel des accords obtenus.

Nantes revient de moins loin, pourrait-on dire. Malgré les alternances à la mairie de Nantes et la présence durable de la droite aux conseils régional et général, les relations entre les différents niveaux de collectivités locales n'a jamais été mauvaises. On l'a dit, la présence d'Olivier Guichard, maire de La Baule, à la tête du Conseil régional des Pays-de-la-Loire a toujours profité à Nantes ; son aura sur la droite locale et notamment sur les présidents successifs du Conseil général de Loire-Atlantique a toujours facilité les rapports entre la métropole régionale et les autres institutions. Paradoxalement, les tensions les plus fortes ont toujours opposé traditionnellement Nantes à Saint-Nazaire, Nantes aux grandes communes de la périphérie tenues par la gauche (Saint-Herblain et Rezé, y compris et peut-être encore davantage quand la mairie de Nantes était elle-même tenue par la gauche), la ville de Nantes à la CCI, la ville de Nantes au port, etc. La succession des dispositifs de prospective dans les années 1980 et 1990 a permis, sinon de mettre fin à ces conflits, au moins de les rendre compatible avec la recherche d'intérêts communs. La conscience de ces intérêts communs a

pu aussi être entretenue dans des structures permettant la rencontre régulière des différentes institutions et les confrontant à des acteurs tiers (Etat, entreprises) : l'ACEL, la technopole Atlanpole, l'ADEAN, voire, plus récemment, l'université. La construction de ces intérêts communs s'est faite autour d'enjeu comme le port, le développement de l'université et de la recherche, le développement de certains secteurs économiques comme le bois ou les biotechnologies. Ici aussi, il faut également noter l'importance d'un leader politique comme Jean-Marc Ayrault dans la stabilisation des rapports entre institutions. Le caractère incontesté de son pouvoir au sein de la gauche locale lui a permis de se consacrer à un rapprochement avec les autres composantes du système métropolitain.

A Turin, le développement d'une capacité du système d'acteurs urbains à reconnaître et construire des enjeux et des intérêts communs est l'objectif central du projet. Ici, contrairement à Marseille, les dimensions de mobilisation sociale et politique l'emportent sur la dimension strictement opérationnelle. A la limite, cette dimension opérationnelle (l'organisation des J.O., le lancement de grands travaux urbains) ne sont là que pour alimenter un processus continu de mobilisation sociale. La volonté des promoteurs du plan stratégique est d'échapper à un fonctionnement politique et social hérité du fordisme et qui ont fait de la ville le lieu neutre d'expression et d'exacerbation du conflit et non pas le lieu de réduction des contradictions sociales et de régulation de ces conflits par la recherche d'intérêts communs. *Torino Internazionale* a pu effectivement servir de cadre institutionnel à la construction d'intérêts communs. Notamment, syndicats et organisations patronales ont pu trouver un terrain d'entente autour de la nécessaire valorisation du patrimoine de savoir-faire industriel et techniques de la ville.

A des degrés divers, les villes ont pu devenir des espaces légitimes de construction d'intérêts communs. Le retrait des médiations étatiques aidant, les acteurs qui opèrent dans les villes ne se les représentent plus seulement comme les champs neutres d'expression d'intérêts définis ailleurs et de conflits régulés à d'autres échelles mais les reconnaissent comme lieux de régulation de ces conflits et , dans certaines conditions, de construction d'intérêts communs.

### 3.1.2 La construction de coalitions de projet

La constitution d'un agenda spécifique à chaque ville autour de nouveaux enjeux a modifié les lignes de clivage internes aux villes et recomposé les alliances qui s'établissent entre groupes et institutions. Par ailleurs, une nouvelle situation de dispersion des ressources accentuent les pressions en direction de la reconstitution d'alliance. Dans un système où les acteurs étatiques détiennent l'essentiel des ressources, les relations qui comptent sont celles



qui unissent un nombre restreint d'acteurs locaux à leurs référents et tutelles étatiques. A l'inverse, dans un système où les ressources sont de plus en plus dispersées, du fait de l'affirmation d'une pluralité d'acteurs susceptibles de faire valoir ces ressources et de la diversification des ressources nécessaires à la mise en œuvre de politiques urbaines, et où les acteurs étatiques n'en ont plus le monopole, la conduite des politiques urbaines implique une démultiplication des relations horizontales entre acteurs urbains.

Le processus de construction d'intérêts communs dans le cadre des projets est ainsi nourri par la nécessité de mettre en commun ces ressources. Se dessinent alors ce que l'on appellera des coalitions urbaines de projet, des dispositifs d'action collective interclassistes, inter-institutionnels qui se cristallisent davantage autour d'une opération de développement urbain, d'un dispositif de planification ou de prospective urbaine, souvent les deux, qu'autour d'une institution ou d'un acteur économique dominant. Ces coalitions urbaines de projet sont orientées vers le développement économique et la régénération urbaine –notamment des centres urbains-, mais elles ne sont pas strictement orientées vers la rente foncière au bénéfice de quelques acteurs économiques comme peuvent l'être les "*growth machines*" décrites par Logan et Molotch<sup>117</sup>. Dans les projets, les objectifs de développement économique et de création de la valeur urbaine sont souvent articulés à des objectifs d'intégration sociale et culturelle des classes défavorisées et de redistribution. Par ailleurs, la composition des coalitions urbaines de projet est moins socialement limitée que ne l'est celle des "*growth machines*" : les premières peuvent intégrer des syndicats, les partis politiques de gauche, des associations de résidents, des acteurs sociaux et culturels quand les dernières sont souvent limitées aux intérêts de la rente et à leurs alliés institutionnels (gouvernement urbain, universités, syndicats patronaux, etc.).

Les coalitions urbaines de projet peuvent être rapprochées de la théorie des régimes urbains<sup>118</sup> mais là encore des nuances doivent être apportées. Deux éléments principaux peuvent être retenus de cette approche. D'abord, on l'a dit, dans cette approche, le pouvoir dans la ville n'est plus appréhendé à travers le prisme du contrôle social, du *pouvoir sur*, il

---

<sup>117</sup> . Logan, J.R., Molotch, H.L., *Urban Fortunes : the Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press, 1987. Pour ces deux auteurs américains, inventeurs de la notion de "*growth machines*", une poignée de rentiers sont au cœur du développement urbain. En utilisant la valeur d'échange des terrains (que les auteurs opposent à la valeur d'usage défendue par les résidents), ils tentent de valoriser leurs actifs immobiliers en créant un climat propice aux affaires qui permettra d'attirer des investisseurs étrangers et de réaliser des plus-values foncières et immobilières. Dans cette théorie élitiste et structuraliste du gouvernement urbain, largement inspiré de la réalité des villes américaines, le gouvernement urbain est un auxiliaire des intérêts des rentiers. Dans un contexte où les revenus du gouvernement urbain dépendent largement de la taxe foncière locale, celui-ci en est réduit à orchestrer un patriotisme local autour de l'impératif de croissance (p. 60-61).

n'est plus déduit de l'autorité formelle conférée par la légitimité électorale, il est appréhendé en termes de production sociale (*pouvoir de*<sup>119</sup>). Les institutions du gouvernement urbain ne sont qu'un des éléments de ce système élargi de production sociale et de transformation de la ville. Mais à l'encontre des hyperpluralistes<sup>120</sup> pour qui la diversité et la fragmentation des intérêts, la faiblesse du gouvernement urbain rend toute action publique à l'échelle urbaine inefficace, les tenants des régimes urbains considèrent que les décideurs publics disposent d'une autonomie relative et peuvent développer une capacité à gouverner qui peut se manifester par une activité consistant à articuler des ressources d'origines diverses autour de projets d'intérêt collectif. La perspective de recherche des régimes urbains s'attache ainsi à voir "comment, dans un contexte marqué par la dispersion des ressources, une capacité à gouverner émerge à l'intérieur d'un système politique"<sup>121</sup>, sans préjuger de la structure de pouvoir qui accompagne cette émergence.

Les coalitions urbaines de projet empruntent certains traits aux régimes urbains : elles sont orientées vers la construction d'une capacité d'action collective autant, sinon plus, que sur le contrôle ; elles n'ont ni structure de commandement bien délimitée, ni hiérarchie formelle, et reposent essentiellement sur des relations et des régulations de réseaux ; elles ne sont donc pas unilatéralement et systématiquement dominées par les institutions du gouvernement urbain même si celles-ci y occupent une place éminente. En revanche, elles n'ont pas la stabilité des régimes urbains. Si elles sont constituées d'un noyau dur d'acteurs et d'institutions, souvent publics ou para-publics, qui maintiennent entre eux des relations stables, d'autres acteurs, groupes et institutions s'y agrègent de manière moins durable, alternant phases d'implication et phase de retrait<sup>122</sup>. Dans la coalition urbaine de projet, le projet est plus important que la coalition, autrement dit c'est le processus, la dynamique de mobilisation qui suscite la coalition d'une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions. La

---

<sup>118</sup> . La théorie des régimes urbains a notamment été développée par Clarence Stone dans *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.

<sup>119</sup> . La distinction est empruntée à Stone lui-même qui distingue "*power to*" et "*power over*". "Ce qui est en jeu, pour Clarence Stone, ce n'est pas tant la domination et la subordination que la capacité à agir et parvenir à des objectifs. La lutte de pouvoir ne se fait pas autour du contrôle et de la résistance, mais autour de la conquête et du maintien d'une capacité à agir –le pouvoir de et non le pouvoir sur", in *Regime Politics, op. cit.*, p. 229 (notre traduction).

<sup>120</sup> . Yates, D., *The Ungovernable City. The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge MA, MIT Press, 1977 ; Savitch, H., Thomas, J. (eds), "*Big city politics in transition*", *Urban Affairs Annual Review*, vol. 38, 1991.

<sup>121</sup> . Stoker, G., "Regime Theory and Urban Politics" in Judge, D., Stoker, G., Wolman, H., *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995, p. 57.

<sup>122</sup> . On retrouve ici un élément de définition des coalitions par Vincent Lemieux qui les définit comme des "alliances temporaires". Par contre, Lemieux y voit aussi des alliances "concertées sinon négociées entre ceux

coalition d'intérêts bien compris ne préexiste pas au projet. L'entretien dans la durée de la dynamique de projet et d'un niveau de mobilisation constant est nécessaire au maintien de la coalition. Les phénomènes d'apprentissage, d'alignement cognitif, d'ajustement mutuel qui accompagnent les interactions de projet permettent "d'entretenir" la coalition. Ensuite, la coalition urbaine de projet est avant tout une coalition d'une pluralité de logiques d'action et de modes de régulation. Elle vise à associer différents modes opératoires, différents types d'intérêts et de logiques d'action dans une dynamique de production de la ville, à la fois en tant que dispositif matériel et qu'espace social et politique. Elle vise à constituer des systèmes d'acteurs porteurs de logiques d'action, de construction et de valorisation différentes de la ville. Les coalitions urbaines de projet sont donc plus fluides que les régimes urbains, leurs contours évoluent en fonction de la phase du projet et de l'intensité de la mobilisation. Elles se caractérisent davantage par des dynamiques constitutives de systèmes d'acteurs que par un cercle d'acteurs et d'institutions liés entre eux par de solides rapports de solidarité et de loyauté.

L'exemple de Marseille illustre, *a contrario*, cette dynamique de construction de coalition à partir d'un processus de projet. La signature du protocole d'accord entre l'Etat, les collectivités locales, le port, la CCI et la SNCF n'est pas le facteur qui déclenche la mobilisation territoriale ; pas plus que la définition d'un premier programme par la Mission Masson puis son affinement dans les premiers temps de l'EPAEM. En réalité, l'élément qui permet, dans les faits, à une coalition de se consolider est la réouverture du projet à la négociation sous la direction Guénod. A partir d'un dispositif de projet laissant la place au flou, à l'explicitation des conflits et à la construction incrémentale des stratégies, une coalition va pouvoir se former. Mais cette coalition est à géométrie variable ; ses contours évoluent en fonction des projets en cours et de la conjoncture économique. Cependant, elle n'est jamais dissoute du fait de la permanence d'une institution *ad hoc* que les acteurs peuvent réinvestir en fonction de leur intérêts du moment. Le noyau dur de la coalition de projet a évolué tout au long du projet : il a d'abord été constitué de la CCI et de l'AGAM, il a été ensuite rejoint par certaines administrations centrales (notamment la DATAR et la Direction de l'architecture et de l'urbanisme du Ministère de l'Equipement) alors que la CCI tendait à s'en éloigner ; avec la création de l'EPAEM et les premiers temps de l'existence de la structure, il a eu tendance à se rétracter autour justement des services de l'Etablissement public ; les effets conjugués de la gestion politique du projet par la direction Guénod et d'une conjoncture économique plus

---

qui y participent", ce qui dans notre cas amènerait à surévaluer le caractère intentionnel des coalitions urbaines

favorable ont étendu la coalition au port, aux services de la communauté urbaine, du conseil général et du conseil régional. Il faut noter la marginalisation progressive de la CCI qui, faute de ressources financières et de légitimité suffisantes, n'a pas pu s'investir au-delà des premières réflexions prospectives. Quant aux acteurs économiques, leur participation à la coalition est fluctuante, loin de l'implication permanente du "*big business*" dans les *growth machines*. Au total, l'histoire d'Euroméditerranée ne correspond pas à l'action d'une coalition aux contours bien circonscrits. C'est l'existence d'une structure organisationnelle durable porteuse d'un projet exprimé par des slogans relativement flous et l'ouverture de la construction de ce projet à une pluralité d'acteurs qui a permis qu'émerge une coalition fluide aux contours évolutifs. A l'inverse, la clôture de l'organisation EPAEM sur le programme correspond à des phases de délitement de la coalition, preuve que c'est le processus projet qui fait la coalition et non l'inverse.

A Venise, on compte sur l'intérêt que pourrait susciter Porto Marghera parmi les entrepreneurs du Nord-Est pour reconvertir la zone industrielle, sauver la ville de la monoculture touristique et réintégrer Venise dans sa région. Ici non plus, la coalition ne préexiste pas au projet, c'est la dynamique du projet, le processus de transformation de Porto Marghera, qui doit cristalliser la coalition. Ici aussi, le projet se résume au départ à des slogans : Venise "ville capitale", Venise "ville-estuaire". La ville peut difficilement établir une coalition avec les intérêts de la pétrochimie et des syndicats à Porto Marghera sur la base d'un programme prédéfini de démantèlement de la chimie à Marghera. La coalition avec les acteurs économiques a davantage de chances de se constituer par leur implication dans un dispositif long et peu déterminé de transformation que sur la base d'un accord préalable sur des objectifs précis. La coalition se compose et se recompose donc au fur et à mesure des opportunités et des fluctuations du marché. Néanmoins, au-delà des acteurs dont l'implication fluctue, on peut observer la constitution d'un noyau dur du projet. Il est composé de toutes les entités publiques et parapubliques qui ont été "colonisées" dans les années 1980 et 1990 par les membres des réseaux COSES et Gramsci : l'administration municipale mais aussi les entités mentionnées plus haut : les universités qui sont devenues des acteurs centraux de la restauration immobilière du centre historique et du réaménagement des abords de la zone industrielle de Marghera ; le port et le parc scientifique et technologique qui relaient les stratégies de redéveloppement économique de la ville. Dans un deuxième cercle, on peut mentionner les administrations provinciale et régionale dont les rapports avec la commune de

---

de projet. Cf. *Les coalitions. Liens, transactions et contrôles*, Paris, PUF, 1998, p. 13.

Venise se sont normalisés, les mouvements sociaux fédéralistes et écologistes et certaines fractions marginales du syndicat. Les acteurs économiques, on le voit, brillent par leur absence du fait de la structuration des intérêts économiques vénitiens et du peu de relais que l'administration Cacciari a pu trouver dans le monde des districts.

C'est sans doute à Nantes qu'on trouve la coalition la plus cohésive même si là encore elle rassemble essentiellement des entités publiques et parapubliques. Son noyau dur est constitué de la Ville de Nantes, de la Communauté urbaine et de l'AURAN. Dans un deuxième cercle, on retrouve la Conférence Consultative d'Agglomération devenue Conseil de développement, la CCI dont la participation fluctue, les conseils général et régional, le port et l'Université. Encore une fois, le niveau de cohésion et de solidité de la coalition varie grandement en fonction de l'intensité de l'activité de construction du méta-projet. La succession de la Charte d'objectifs, du PCADPEL et de la DTA furent des moments d'intensification des rapports au sein de la coalition mais, aujourd'hui, la cohésion de la coalition risque de s'affaiblir avec la baisse d'intensité de l'activité prospective. Ici encore, la coalition est suspendue à la dynamique de projet. De la même manière, au niveau du projet de l'Ile de Nantes, la dynamique de projet ne vise pas tant à organiser une coalition d'acteurs circonscrite institutionnellement mais à faire collaborer une pluralité de logiques d'action dans une dynamique de construction de la ville. Ce ne sont pas tant des institutions qui se coalisent que des dynamiques de valorisation, des logiques d'action et des modes de régulation.

A travers *Torino Internazionale*, les édiles turinois ne visent pas non plus à instituer une coalition mais à créer un espace favorable à la constitution d'une ou plusieurs coalitions, à développer des dispositions sociales à la coopération au sein du système ville. Les promoteurs du plan stratégique insistent sur leur volonté de valoriser une "*progettualità*" diffuse dans la ville, autrement dit de publiciser et de reconnaître des initiatives de la société civile pour activer des coopérations multiples autour de ces initiatives. C'est la diversité des projets présents dans la ville qui permettront que se développent des réseaux de coopération, gages de la capacité systémique de la ville et ses acteurs à réagir de manière autonome à des sollicitations externes. Néanmoins, *Torino Internazionale* laisse apparaître un noyau d'acteurs centraux composé de la junte Castellani, de certains pans de l'administration municipale, des agences para-municipales telles que ITP et *Turismo Torino*, les universités, les centres de recherche, les fondations (*San Paolo, Agnelli*), les syndicats et les associations de représentation des intérêts économiques (et au premier chef Andrea Pininfarina, président d'ITP et de l'*Unione Industriale* de Piémont).

De manière générale, les coalitions porteuses des projets n'ont pas, au-delà de leur noyau dur, la stabilité que leur prête la théorie des régimes urbains. Elles ne se constituent pas sur la base d'une imbrication durable des intérêts bien compris de leurs composantes<sup>123</sup>. Elles sont davantage les fruits toujours précaires des processus interactifs et évolutifs du projet. Elles se nourrissent des épisodes de prospective et de l'implication de leurs composantes dans des dispositifs opérationnels. Ce sont bien les projets en tant que processus qui font exister les coalitions et non l'inverse. Cette remarque ne doit pas amener pour autant à négliger l'importance des coalitions dans la constitution d'une capacité d'action dans les villes. Dans chacune de nos villes, les moments de fortes interactions au sein des coalitions autour des projets correspondent au moment où la capacité d'action est maximale. Les gouvernements urbains trouvent dans les coalitions les ressources qui leur permettent de peser sur les processus de transformation urbaine. De plus, il convient de signaler que les noyaux durs des coalitions sont composés d'une variété considérable d'acteurs, de groupes et d'institutions qui témoigne d'un moment d'enrichissement des systèmes d'acteurs impliqués dans les politiques urbaines.

### **3.2 Projets et construction identitaire**

Les projets de ville et projets urbains que nous avons étudiés activent les identités urbaines et en font des vecteurs essentiels d'intégration des acteurs et de coordination des activités. Ces identités urbaines ne sont cependant pas données préalablement au lancement des processus de projet. Elles se construisent et s'actualisent dans le cadre même de ces processus<sup>124</sup>. On retiendra ici une définition dynamique et processuelle de l'identité, courante, notamment, dans l'analyse des mouvements sociaux. Les identités se construisent, s'amendent, se reproduisent dans le cadre de processus de mobilisation sociale<sup>125</sup>. Les projets, en tant que

---

<sup>123</sup> . Nous rejoignons là les conclusions tirées par Alan Harding d'une tentative d'application de la théorie des régimes urbains au contexte européen, cf. "Urban regimes in a Europe of the cities", *European Urban and Regional Studies*, vol. 4-4, 1997, pp. 291-314.

<sup>124</sup> . O. Chadoin, P. Godier et G. Tapie voient dans les grands projets urbains et architecturaux des processus conçus comme des vecteurs de "reconversions identitaires" des villes, in *Du politique à l'œuvre, op. cit.*, p. 5.

<sup>125</sup> . Cf. notamment les travaux d'Alberto Melucci, "Getting involved : identity and mobilization in social movements", in B. Klandermans, H. Kriesi, S. Tarrow (eds), *International Social Movement Research. 1. From Structure to Action : Comparing Social Movement Research across Cultures*, Greenwich, JAI Press, 1988, pp. 329-348 ; "Liberation or meaning ? Social movements, culture and democracy", *Development and Change*, vol. 23, n°3, 1992, pp. 43-77 ; de J. Cohen, "Strategy or identity : new theoretical paradigms and contemporary social movements", *Social Research*, vol.52, n°4, hiver 1985 ; de Manuel Castells, notamment *Le pouvoir de l'identité. L'ère de l'information II*, Paris, Fayard, 1997 ; d'Alessandro Pizzorno, "Considérations sur la théorie des mouvements sociaux", *Politix*, 1990, p.74-80 et de Patrick Hassenteufel, "Pratiques représentatives et construction identitaire, une approche des coordinations", *Revue française de science politique*, 1,1991, p. 5-26. Cf. aussi, dans un autre registre, Martin, D.-C., "Des identités en politique", *Revue française de science politique*, vol. 42, n°4, août 1992, pp. 582-593.

dispositifs de mobilisation relativement durables, produisent en permanence du sens et de l'identité dans le cadre d'un double processus d'identification et de différenciation. Cependant, ce travail identitaire est tributaire de récits identitaires émis par certains acteurs, il s'inscrit donc dans des relations de pouvoir. Il importe donc d'examiner quels sont les acteurs, les groupes et les institutions qui sont en mesure d'orienter cette dynamique de construction identitaire. Enfin, nous verrons quels sont les contours de ces identités urbaines produites dans le cadre des dynamiques de projet et s'il existe des points communs entre les différentes identités générées par les projets dans nos quatre villes.

### 3.2.1 Un double processus d'identification / différenciation

On retrouve dans les démarches de projet les deux dimensions qui caractérisent le processus de construction identitaire : une dimension d'identification –ou d'assimilation- qui amène un individu ou un groupe à s'identifier et s'intégrer dans une communauté plus grande ; une dimension de différenciation –ou d'identisation- qui voit l'individu et le groupe se distinguer d'autres individus et d'autres groupes<sup>126</sup>. L'identité d'un territoire peut être vue comme le résultat de cette double dynamique qui voit des acteurs, d'une part, s'agréger sur la base de la reconnaissance d'une histoire, de valeurs, de règles, de représentations et d'intérêts communs et, d'autre part, se différencier d'un environnement, d'une altérité territoriale.

La dimension de l'identification est présente dans la succession des exercices de diagnostic et de prospective qui jalonnent la construction des projets. Ces dispositifs sont des opérations de (ré)interprétation du territoire. Or dans une perspective d'herméneutique, les sociétés, les groupes et les individus peuvent être vus comme des entités qui se constituent, se reproduisent, se transforment et, de manière générale, organisent leur pratique autour d'un exercice permanent d'interprétation de leur expérience. L'identité est un récit ; elle est constituée d'une trame de schémas interprétatifs constamment actualisés<sup>127</sup>. Les discours d'interprétation produites dans le cadre des diagnostics structurent des identités, intègrent et reproduisent les communautés urbaines autour d'un travail identitaire.

A Marseille, la succession des diagnostics, études préalables et rapports qui précèdent puis accompagnent le lancement d'Euroméditerranée sont l'occasion de revisiter et de

---

<sup>126</sup> . Sur ce point, cf. Dubar, C., *La Socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, A. Colin, 2000.

<sup>127</sup> . Paul Ricoeur parle, lui, "d'identité narrative" pour qualifier cette identité produite dans le cadre d'un travail d'interprétation du passé et de description du futur, cf. Ricoeur, P., *Temps et récit. Tome 1. Le temps raconté*, Paris, Seuil, 1985, pp. 442-443. Pour une application de l'approche herméneutique par le récit au projet urbain, cf. Lussault, M., "Le projet à la lumière du récit", Colloque *Questions de ville et de projet. Le projet urbain*,

réactualiser l'identité économique de la ville brouillée par la déstructuration du district industrialo-portuaire et une reconversion tertiaire inachevée. On voit très nettement au fil des interactions qui jalonnent le projet, cette identité économique s'affiner et devenir un point de convergence entre les acteurs. Les activités maritimes et portuaires y occupent progressivement une place qu'un nombre important d'acteurs leur refusait au départ. Des savoir-faire spécifiques (port, négoce international) sont "exhumés" par un examen de l'histoire économique de la ville et complétés par des nouveaux secteurs (télécommunications, industries des contenus culturels).

A Venise, le travail sur l'identité de la ville qui accompagne la construction du méta-projet et le projet pour Porto Marghera comporte une dimension de rupture et une dimension de retour à une identité "originelle". En effet, il s'agit à la fois de rompre avec la culture de dépendance léguée par un siècle de développement exogène et de renouer avec l'identité politique de la République Sérénissime souveraine. Dans les discours et les documents qui accompagnent les projets vénitiens, les références aux classes dirigeantes qui régnaient sur la Cité-Etat et à leur rapport organique à la ville sont nombreuses<sup>128</sup>. Ce travail sur l'identité politique est accompagné ici aussi d'un processus de reconstruction d'une identité économique où le port, les universités, le parc scientifique et technologique tiennent une place importante. L'identité économique de Venise doit s'articuler à celle des districts du Nord-Est.

Nantes est dotée au début des années 1980 d'une identité extrêmement brouillée. L'identité de ville industrielle et ouvrière qui la caractérisait depuis le début du siècle tend à s'estomper avec la désindustrialisation et l'arrivée de couches nouvelles liées au développement du tertiaire. Les dispositifs de diagnostics et de prospective des années 1980 et 1990, la construction intercommunale et l'intégration métropolitaine vont faire émerger et diffuser un nouveau registre identitaire, celui du cadre de vie. Celui-ci apparaît dans les documents prospectifs de la CCI dès le milieu des années 1980. La Charte d'objectifs Nantes-Saint-Nazaire l'érige en avantage compétitif majeur de la métropole. La focalisation du PCADPEL puis de la DTA sur les enjeux environnementaux ne fait qu'accélérer cette reconversion identitaire. Enfin l'intégration intercommunale à Nantes doit beaucoup à la promotion du thème du cadre de vie comme élément qualifiant la ville. Le projet Ile-de-Nantes et la démarche Rives de Loire en sont l'illustration. L'identité économique reste en

---

*discours et pratiques*, Laboratoires Théorie des Mutations Urbaines, Institut Français d'Urbanisme, Université de Paris VIII, 13-14 décembre 2001.

<sup>128</sup> . On ne peut que s'étonner, d'ailleurs, du caractère très élitiste de cette réflexion sur l'identité et les modes de gouvernement de la ville par une majorité constituée par des représentants du centre-gauche.



revanche moins nette. Nantes bénéficie d'une base économique diversifiée qui la protège des risques de crise de tel ou tel secteur mais rend la promotion économique de la Cité des Ducs moins facile à mener.

Enfin, Turin est le cas où le travail d'actualisation de l'identité urbaine semble le plus poussé. Le processus de construction du plan stratégique vise autant à interpréter les évolutions de l'identité économique, sociale et culturelle de la ville, qu'à constituer un programme d'actions. Ici, le retour sur l'identité urbaine vise explicitement à produire des conditions plus favorables à la coopération entre les acteurs et les institutions. Il s'agit de faire prendre conscience aux acteurs des interdépendances qui les unissent et de renforcer la cohésion interne du système urbain. Pour ce faire, les organisateurs considèrent que la société turinoise doit tourner la page d'un fonctionnement urbain marqué par l'omniprésence des identités de classe qui ne laissaient aucune place à l'émergence d'une identité urbaine commune. La mise en valeur d'un "territoire patrimoine", c'est-à-dire des valeurs culturelles et patrimoniales que recèle la ville mais aussi des liens de coopération existant entre les acteurs économiques, vise à faire prendre conscience aux acteurs des liens qui les unissent au-delà des conflits liés à l'usine. L'identité est clairement appréhendée comme un ressort de la coordination des activités sociales, de l'organisation et donc de l'efficacité dans un contexte de compétition territoriale.

Ce mouvement d'actualisation des identités urbaines s'explique en grande partie par l'évolution de l'environnement des villes, devenu plus complexe, fluctuant, voire hostile. Ici apparaît la dimension de différenciation. L'évolution du rôle de l'Etat oblige notamment les villes à opérer ce retour sur leur identité. Interlocuteur quasi exclusif des villes jusque dans les années 1980, l'Etat n'est plus qu'un élément parmi d'autres de l'environnement des villes. De plus, ses stratégies deviennent moins prévisibles, l'octroi de ses financements est suspendu à l'activation de mobilisations territoriales et à la définition de stratégies de développement par les acteurs locaux. Marseille fait ici encore figure d'exception puisque c'est l'Etat qui "importe" dans la ville une conscience de l'environnement, l'impératif de positionnement dans un contexte de compétition territoriale. Mais son intervention ici comme ailleurs favorise la construction d'une identité urbaine repérable à l'extérieur. A Venise, c'est le flou total, voire le secret qui entoure les stratégies de l'Etat à l'égard de la sauvegarde de la ville et de la lagune et du devenir de Porto Marghera qui accélère un processus d'interprétation et d'actualisation de l'identité locale. A Nantes, le refus d'un acteur étatique, le port autonome en l'occurrence, de s'insérer dans un jeu local de construction des stratégies urbaines, accélère le processus de prise en main du travail de construction d'une identité économique par les acteurs locaux

(CCI, villes de Nantes et de Saint-Nazaire, région). L'ACEL devient un lieu essentiel de construction de cette identité face à l'Etat et parfois contre lui. A Turin, c'est le relâchement de l'emprise de la FIAT sur la ville qui rend plus flou son identité et son avenir économique et qui amène ses élites à s'impliquer dans un dispositif de reformulation de cette identité.

Dans toutes les villes, enfin, la conscience d'une compétition urbaine renforcée, des effets de la globalisation en termes de déterritorialisation de l'économie amène les élites à se soucier du positionnement international de la ville, à "épier" ses potentiels concurrents. Dans un premier temps, on l'a vu, cette sensibilité au thème de la compétition peut générer un certain alignement sur des standards métropolitains et un certain mimétisme entre projets. Néanmoins, cette tendance au mimétisme est tempérée par un travail d'interprétation des avantages compétitifs et de l'identité propre de la ville. Au terme de ce double processus d'identification et de différenciation, la ville se constitue en "cadre de raisonnement"<sup>129</sup>, en échelle à laquelle s'organise la formulation des enjeux et les mobilisations pour y répondre.

### 3.2.2 Les producteurs du récit identitaire

Le récit identitaire que porte le projet est construit dans le cadre de relations de pouvoir structurées. L'identité est une construction sociale conflictuelle qui prend sens par rapport à des stratégies de pouvoir<sup>130</sup>. Sa construction est largement tributaire de la structure de distribution des ressources dans la ville<sup>131</sup>. Il importe donc d'examiner quels sont, dans chaque ville, les acteurs villes et institutions qui sont capables de peser le plus sur les processus de construction identitaire et quelles types de ressources leurs permettent d'acquérir cette position dominante.

On peut déjà noter, à la suite de Manuel Castells, que le discours sur l'identité urbaine -et ses corollaires comme l'autonomie locale ou la mobilisation des forces sociales- qui était bien souvent l'apanage des mouvements sociaux urbains dans les années 1970 (à l'image du projet urbain d'ailleurs!) a été largement repris à son compte par "l'Etat local". La mobilisation et la construction identitaire sont devenues des dimensions essentielles de l'action des gouvernements urbains, qui, d'ailleurs, ont souvent intégré en leur sein les leaders des luttes urbaines des années 1970. "Cette grande tendance, indique M. Castells, tout en liquidant les mouvements sociaux comme sources de changement social radical, a considérablement

---

<sup>129</sup> . Bourdin, A., "Pourquoi la prospective invente-t-elle des territoires ?", *Espaces et sociétés*, n°74-75, 1994, p. 231.

<sup>130</sup> . Chevalier, J., "Présentation", in CURAPP, *L'identité politique*, P.U.F., 1994.

<sup>131</sup> . Imrie, R., Pinch, S., Boyle, M., "Identities, Citizenship and Power in the Cities", *Urban Studies*, 33-8, 1996, pp. 1255-1261.

renforcé les pouvoirs locaux et ouvert la possibilité que l' 'Etat local' devienne une base importante de reconstruction du contrôle politique et du sens social"<sup>132</sup>. C'est effectivement le cas puisque, dans chacune de nos villes, les éléments les plus actifs dans la réaffirmation des identités urbaines ne sont plus tant des mouvements sociaux –sauf peut-être dans le cas de Venise avec la nébuleuse du mouvement du Nord-Est-, mais des acteurs détenteurs de positions institutionnelles, au sein du gouvernement urbain ou dans des institutions telles que les Chambres de commerce.

A Marseille, les promoteurs d'un débat sur l'identité de la ville ne se recrutent pas tant parmi les élus mais à la fois au sein des structures techniques qui sont à l'origine du concept d'Euroméditerranée comme la CCI ou l'agence d'urbanisme (AGAM), parmi certains cercles universitaires et d'expertise locaux (notamment le Cercle d'Etudes et de Réflexions sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise animé par l'économiste Bernard Morel<sup>133</sup>) mais aussi parmi les représentants de l'Etat au sein des missions successives puis au sein de l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée. Tout se passe comme si, à Marseille, le processus d'actualisation de l'identité urbaine ne pouvait pas avoir les institutions politiques urbaines pour point de départ, ni les élus locaux pour animateurs. Ce processus est activé à l'initiative d'acteurs relativement marginaux prenant appui sur des structures externes. C'est l'équipe Vigouroux qui fait appel à une intervention de l'Etat, ce sont certains universitaires et experts de l'économie et de la société locale qui prennent appui sur la DATAR (César Centi), sur la Préfecture (Edith Chouraqui) ou sur la Région (Bernard Morel devient directeur de cabinet du Président PS de la Région PACA Michel Vauzelles à son arrivée en 1998 ; Thierry Fellmann y est recruté comme chargé de mission) pour activer ce débat sur l'identité urbaine. Ce débat est relayé par l'EPAEM mais peine, en revanche, à trouver des relais politiques au plan local<sup>134</sup>.

A Venise, c'est l'équipe réunie autour de Massimo Cacciari et qui s'est formée au sein des réseaux de *l'Istituto Gramsci Veneto*, du COSES et des universités, qui prend en main cette réflexion sur l'identité vénitienne. Au moment où se forme la coalition qui porte M. Cacciari à la mairie, ce premier cercle est rejoint par certains mouvements sociaux comme les mouvements écologistes et les mouvements qui prônent un fédéralisme de gauche. Ces

---

<sup>132</sup> . Castells, M., *Le pouvoir de l'identité. L'ère de l'information II*, Paris, Fayard, 1999, p. 82. On peut renvoyer ici aux travaux du même auteur sur les mouvements sociaux urbains des années 1970, cf. *The City and the Grassroots : a Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, University of California Press, 1983.

<sup>133</sup> . Il est, par ailleurs, directeur de cabinet du président PS du Conseil Régional PACA, Michel Vauzelles.

différents réseaux se retrouvent autour de la volonté de mettre fin à un système de non-gouvernement qui fait la part belle aux intérêts industriels et à ceux de la rente touristique et de renforcer l'autonomie du gouvernement urbain et d'inventer des formes pro-actives de sauvegarde de la ville. Ces réseaux conquièrent les arcanes du pouvoir local à l'occasion des élections municipales de 1993 et amplifie alors ce travail sur l'identité de la ville.

A Nantes, le débat sur l'identité urbaine qui, sous le mandat Chauty, est impulsé par la CCI et certaines associations comme le Cercle du Marchix et l'association des anciens de la Navale, est vite capté par le pouvoir municipal à l'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la mairie de Nantes. L'équipe Ayrault fait de la réflexion collective autour de l'identité de la ville un ressort essentiel de l'intégration intercommunale et métropolitaine. C'est alors que le thème du cadre de vie est retenu par Jean-Marc Ayrault, Laurent Théry, directeur des services du district et Jean-Yves Pailloux, directeur de l'agence d'urbanisme (AURAN), comme marqueur de l'agglomération nantaise et vecteur d'intégration intercommunale. Les institutions du gouvernement urbain deviennent alors très nettement les instigatrices d'un travail d'actualisation de l'identité urbaine.

De la même manière, à Turin, les réseaux de la société civile, du monde universitaire et de la Chambre de commerce qui mettent à l'agenda la question de la refondation de l'identité urbaine sont ceux qui conquièrent la mairie en 1993. Ici, comme à Marseille, la classe politique partisane se trouve court-circuitée dans ce travail identitaire. Par la suite, dans le cadre de l'élaboration du plan stratégique *Torino Internazionale*, ce sont encore les universitaires, ainsi que les membres des différents instituts de recherche que recèle la ville, qui structurent le débat identitaire.

On voit là l'importance du cadrage de la construction identitaire pour les gouvernements urbains dans un contexte de globalisation. Selon Manuel Castells, dans une société où le pouvoir s'exerce à travers les flux, les identités permettent d'ancrer "le pouvoir dans des zones précises de la structure sociale"<sup>134</sup>. Le guidage politique s'opère non plus directement à partir des institutions et de leurs commandements mais dans le cadre d'un travail des identités. Travailler les identités, c'est travailler indirectement les intérêts, les valeurs, les comportements, les projets des individus et des groupes. Travailler les identités, c'est construire un sens de l'appartenance propice aux mobilisations et à l'émergence d'une

---

<sup>134</sup> . Pour expliquer ce point, nous renvoyons à ce qui a été dit de la spécificité du rapport de l' élu marseillais au territoire urbain et à la société locale.

<sup>135</sup> . *Ibid.*, p. 432.

capacité d'action collective<sup>136</sup>. A travers les démarches de projet, ce que Hirschman appelait les "ressources et capacités cachées"<sup>137</sup>, ces ressources que les dispositifs planistes et synoptiques négligeaient au nom de la rationalité scientifique, l'identité, le sens de l'appartenance, sont actualisés et mobilisés.

### 3.2.3 Quelles identités urbaines autour des projets ?

La caractéristique commune des logiques de construction identitaire repérables dans les démarches de projet de ville est qu'elles n'ont pas la construction d'identités urbaines pour fins ultimes. Autrement dit, l'activation des identités urbaines ne prend pas sens dans un projet de constitution des villes comme entités souveraines. Elles sont mobilisées dans une optique beaucoup plus instrumentale : l'actualisation des identités urbaines visent à faciliter des processus de mobilisation collective et à créer les conditions d'une cohérence de l'action publique urbaine. On a affaire à une logique de mobilisation des identités similaire à celle à laquelle on assiste dans les phénomènes de néo-régionalisme. Cette mobilisation ne prend pas sens par rapport à une résistance d'ordre politique et culturelle aux logiques d'uniformisation territoriale imposées par les Etats nationaux, mais correspond à la volonté de créer les conditions d'une "efficacité" sociale et économique des territoires infra-nationaux dans un contexte de globalisation et de compétition territoriale<sup>138</sup>. Dès lors le contenu même de l'identité, sinon se transforme, au moins s'enrichit. Celle-ci s'exprime autant par des savoir-faire économique, des formes d'organisation productive enracinées, voire la fierté d'une réussite économique dans le cas des régionalismes des régions riches (Flandres, Vénétie, Catalogne) que par un héritage culturel. Le cercle des défenseurs des identités régionales ne se limite plus uniquement aux mouvements de la gauche libertaire et écologiste mais s'élargit aux élites patronales et politiques. Les revendications n'ont plus comme horizon unique l'autonomie ou l'indépendance mais porte davantage sur la reconnaissance par l'Etat et l'Union Européenne de la capacité des systèmes d'action régionaux à s'organiser pour faire face aux

---

<sup>136</sup> . Cet aspect a notamment été mis en exergue par les sociologues qui se sont penchés sur les dynamiques de développement économique et les tissus de coopération dans les districts industriels (Cf. Beccatini, G. (a cura di), *Mercato e forze locali : il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna, 1987 ; Sabel, C., Zeitlin, J., "Historical alternatives to mass production", *Stato e Mercato*, n°5, 1982) mais également dans les villes (Pichierri, A., *Strategie contro il declino in aree di antica industrializzazione*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1986).

<sup>137</sup> . Hirschman, A.O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958, p. 5.

<sup>138</sup> . Sur ce point cf. les travaux de Michael Keating, John Loughlin, Ash Amin et Nigel Thrift : Keating, M., Loughlin, J. (eds) *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass, 1997 ; Keating, M., "The invention of regions : political restructuring and territorial government in Western Europe", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, 1997, pp. 383-398 ; Keating M., *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Ed. Elgar, 1998 ; Amin, A., Thrift, N. (eds), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

pressions du marché global. L'identité est brandie comme un puissant vecteur de cohésion, d'organisation et donc d'efficacité économique.

De la même manière, dans le cadre des projets de ville, les éléments identitaires qui sont valorisés dans le cadre des projets sont les éléments qui concourent à la compétitivité urbaine. Ces éléments identitaires sont de deux types. Ce sont d'abord les éléments qui qualifient positivement le territoire en tant qu'espace : la présence d'un waterfront à Marseille, la richesse muséale à Venise, la qualité du cadre de vie à Nantes, la richesse du patrimoine architectural et urbain à Turin. Ce sont ensuite les éléments qui qualifient positivement le territoire en tant que système social : on retrouve la valorisation de ces éléments d'identité essentiellement dans le cas de Turin où le plan stratégique entend mettre en avant la capacité de la ville, entendue comme système social, à sécréter des formes spécifiques de coopération et d'innovation. L'identité qui est valorisée ici n'est pas tant celle qui signale une différence culturelle, mais celle qui amène des acteurs à se reconnaître, à coopérer, à partager des savoir-faire tacites. L'identité est davantage vue comme le "creuset de l'efficacité économique"<sup>139</sup> que comme un patrimoine culturel.

### **3.3 Projets et recomposition d'une capacité d'action**

Dans le sillage des projets, on constate dans les quatre villes étudiées un renforcement notable de la capacité à produire des politiques publiques. Ce renforcement tient moins à des bouleversements institutionnels qu'à une densification des relations horizontales entre acteurs, groupes et institutions. Par ailleurs, on constate que ce renforcement de la capacité d'action est plus net dans les dispositifs de projet empruntant à des formes d'organisation réticulaire et polycentrique au fil des interactions que dans ceux structurés autour d'organisations *ad hoc* en charge de la conduite opérationnelle des projets.

#### **3.3.1 Une capacité d'action tirée d'une densification des relations entre acteurs**

L'analyse des projet révèle des systèmes de production des politiques urbaines caractérisés par la multiplication des acteurs et le chevauchement des territoires de compétence. Les systèmes d'action urbains ressemblent de plus en plus à des écheveaux. Dès lors, la capacité d'action se constitue à travers la mise en place de systèmes partenariaux. "Dans ces conditions, écrit Alain Bourdin, l'action prend habituellement la forme d'une coopération entre acteurs associés contractuellement plus que dépendants fonctionnellement

---

<sup>139</sup> . Marcelpoil, E., Perret, J., "Le poids conceptuel des districts industriels dans la construction des territoires", in Gerbaux, F. (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1999, p. 20.

ou hiérarchiquement"<sup>140</sup>. A travers les démarches de projet, c'est bien une capacité d'action collective dans les villes que l'on voit se constituer. Cette capacité d'action se traduit par une relance des politiques urbaines dans une gamme élargie de secteurs : relance des politiques d'infrastructures, d'aménagement des espaces publics, des politiques culturelles et de développement économique à Marseille ; relance des politiques du logement, des infrastructures, de sauvegarde du centre historique et de la lagune, de développement économique à Venise ; relance des politiques de déplacements, des espaces publics, de développement économique à Nantes ; relance des politiques culturelles, de développement économique, de transport, d'aménagement urbain à Turin. Pourtant, cette relance ne s'est accompagnée ni en France, depuis la décentralisation, ni en Italie, en dehors de la réforme du gouvernement municipal du début des années 1990, de réformes institutionnelles majeures prévoyant le transfert de compétences et de ressources aux villes. En réalité, cette plus grande capacité d'action est davantage liée à la stabilisation et à la densification des réseaux de relations horizontales entre acteurs et institutions qui composent les systèmes de gouvernance urbaine. La moindre présence médiatrice des acteurs nationaux/étatiques a tendu à démultiplier ces relations et a mis fin à la logique d'évitement réciproque qui voyait chaque acteur privilégier sa relation verticale avec son référent étatique.

Marseille fait encore figure ici de contre-exemple puisque la présence de l'Etablissement public Euroméditerranée fait perdurer une situation où l'Etat joue le rôle d'arbitre des luttes institutionnelles locales. Cependant, il convient de nuancer. D'abord, Euroméditerranée a pour point de départ un protocole d'entente associant les collectivités locales. Ensuite, on peut se demander si la présence forte de l'Etat à travers l'EPAEM ne vient pas confirmer *a contrario* la thèse d'une densification des relations inter-institutionnelles horizontales par l'effacement de la fonction médiatrice de l'Etat. D'une certaine manière, on peut considérer que présence de l'Etat à travers l'EPAEM a retardé le processus de densification des rapports entre acteurs locaux et fait perdurer un système d'évitements réciproques.

A Venise, la recomposition d'une compétence de planification à Porto Marghera a bien pour origine la reconnaissance par la région et la province de la compétence planificatrice de la Commune, dans un contexte marqué par une véritable désertion de l'Etat. Ensuite la mise en place de la stratégie de reconversion de Porto Marghera est rendue possible par la mobilisation et la coordination des ressources financières et organisationnelles d'un réseau

---

<sup>140</sup> . Bourdin, A., "L'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur", in Club des maîtres d'ouvrage

d'acteurs locaux comprenant la ville et ses agences, le port, le parc scientifique et technologique et l'université. La capacité d'action découle d'une capacité à construire une stratégie et à la faire partager par un tissu d'acteurs qui coordonnent leurs interventions.

A Nantes, la construction d'une capacité d'action est autant liée à la construction d'une institution intercommunale puissante qu'à la construction d'un système d'acteurs élargi. Néanmoins, il convient de rappeler que le projet pour l'Île de Nantes n'a pu être relancé que parce qu'il a été intégré dans une vision plus large du devenir de l'estuaire de la Loire et de la métropole Nantes-Saint-Nazaire. Le projet s'appuie donc largement sur la coalition inter-institutionnelle qui unit la ville et la communauté urbaine de Nantes à la région, au département, à la Ville de Saint-Nazaire, au port et à la CCI.

A Turin, si le caractère récent du plan stratégique rend un peu hasardeuse toute conclusion définitive sur la reconstitution d'une capacité à agir, il faut quand même noter que *Torino Internazionale* a été l'occasion de mettre à jour un système de *progettualità* urbaine, autrement dit d'intégrer les projets d'une pluralité d'acteurs dans un cadre général, mais aussi d'articuler des ressources de provenances diverses. Le projet représente un épisode inédit de coopération entre le gouvernement urbain, les acteurs économiques et leurs structures de représentation, les syndicats et d'autres acteurs encore (associations, fondations, universités, etc.). Au-delà, il a été l'occasion d'activer pour la première fois un processus d'intégration intercommunale avec la création de l'association métropolitaine.

Dans les quatre cas, même s'il faut nuancer pour Marseille, la construction d'une capacité collective ne se fait pas tant à travers l'émergence d'un leadership institutionnel incontestable, celui, par exemple, d'une institution métropolitaine concentrant les ressources et coordonnant l'action d'acteurs et d'institutions tiers. La capacité d'action débouche davantage de la construction d'un système d'acteurs autonomes se reconnaissant des intérêts communs et participant à la construction d'un méta-projet décliné en une série d'actions. Cette reconnaissance d'un intérêt commun est facilitée par le retrait de l'Etat comme producteur du sens des politiques territoriales et médiateurs des relations entre composantes des systèmes locaux. Dans ce système de gouvernance élargie, on voit certes émerger les institutions du gouvernement urbain qui disposent de ressources en nombre, mais la capacité d'action de ce pouvoir d'agglomération résulte moins d'une capacité à contrôler les actions des tiers que sa



capacité à structurer les échanges. Le pouvoir d'agglomération qui émerge est un pouvoir nodal davantage que central<sup>141</sup>. Ce point sera développé plus avant dans le chapitre 8.

### 3.3.2 Capacité d'action collective et formules organisationnelles

La construction d'une capacité d'action est aussi liée à la mise en place d'organisations. Mais ici, il convient de noter la variété des formules organisationnelles retenues dans les différents projets. On peut en distinguer deux : une première formule qui privilégie la mise en place d'une structure *ad hoc* chargée de la conduite opérationnelle du projet et de la coordination des interventions d'un ensemble d'acteurs et d'institutions, c'est la formule qui a été retenue à Marseille ; une deuxième formule de conduite de projet qui privilégie une organisation réticulaire et polycentrique dans laquelle le gouvernement urbain occupe une place nodale, c'est la formule qui a été retenue dans les trois autres cas.

Dans le cas marseillais, l'accent a été mis sur le volet opérationnel du projet à travers la mise en place d'une structure *ad hoc* chargée des études, de la prospection, de la définition du programme et de la conduite des procédures d'aménagement, l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée. Cette formule tend à évacuer la dimension de gestion politique du méta-projet et à réduire le projet à la gestion de procédures d'aménagement. C'est précisément ce à quoi on a assisté dans les premiers temps de l'EPAEM. Par la suite, la donne a un peu évolué avec la réorganisation de l'EPAEM consécutive à l'audit et à l'arrivée de Jean-Michel Guénod. La structure a alors évolué vers un rôle d'ensemblier, a délégué la maîtrise d'œuvre pour se recentrer sur un travail d'actualisation du méta-projet et de diffusion de ses principes. Toutefois, la question de la gestion politique de ce méta-projet reste posée.

Dans les trois autres cas, on a affaire à une configuration où, d'une part, le méta-projet est porté de manière plus nette par un leadership politique qui veille à entériner et diffuser les accords obtenus et supervise l'actualisation de ces accords et où, d'autre part, la responsabilité de la conduite opérationnelle du projet est répartie entre une pluralité d'acteurs, d'agences et de services. C'est ainsi qu'à Venise, Nantes et Turin, la constitution d'une capacité d'action autour du projet associe l'émergence d'un pouvoir politique urbain ou d'agglomération capable de produire une vision stratégique, un méta-projet et la constitution d'un système d'acteurs autonomes liés entre eux par des rapports d'interdépendances. Ici, la capacité d'action et la cohérence des interventions ne sont plus indexées à la mise en place d'une structure opérationnelle *ad hoc* centralisant les interventions mais à l'organisation d'un réseau

---

<sup>141</sup> . Dente, B., *Governare la frammentazione : stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985.

d'opérateurs dont l'action est coordonnée par la production d'un discours, le "*policy discourse*" régulièrement réitéré. Ce "*policy discourse*" est baptisé selon les cas "*idea di città*" à Venise, culture du projet à Nantes, vision stratégique à Turin<sup>142</sup>. Le cas des projets semble au contraire montrer que la différenciation des domaines d'action, l'autonomie des réseaux d'acteurs n'est pas incompatible avec une capacité politique à intégrer ces différents réseaux autour d'une vision commune.

Dans nos quatre cas, les processus de densification des relations horizontales entre acteurs urbains tendent à rapprocher les villes de l'idéal-type weberien<sup>143</sup> de la société complète, de "l'unité sociologique significative"<sup>144</sup>, disposant d'une structuration propre des rapports des rapports sociaux et d'un agenda spécifique. La ville s'institutionnalise comme espace politique que les acteurs, groupes et institutions reconnaissent comme espace de régulation et à l'échelle duquel ils établissent des rapports de conflit et de coopération.

### **Conclusion**

Au total, les effets du déploiement des dispositifs de projet sur les systèmes de gouvernance locaux sont variés et ambigus. Les nouvelles pressions qui s'exercent sur les gouvernements urbains produisent un élargissement des agendas urbains, leur autonomisation à l'égard des scènes et des structures de conflits politiques imposés par l'échelle nationale. Cet élargissement des agendas débouchent sur une spécification des politiques urbaines et sur la redécouverte des dotations et des identités territoriales. Enfin, cette nouvelle donne engendre une redéfinition de la structure de distribution des ressources, l'émergence de nouveaux acteurs, la densification des réseaux d'interdépendances qui les unissent et, au total, une pluralisation des systèmes politiques locaux. Parallèlement, cet abaissement des clôtures qui

---

<sup>142</sup> . Ce "*policy discourse*" est l'équivalent du "cadre interprétatif ou normatif qui fournirait des principes d'action" dont O. Borraz constate l'absence à Besançon à la fin des années 1980 (*Gouverner une ville, op. cit.*, p. 184). Notre hypothèse est que ce constant est lié à la période retenue par O. Borraz. En effet, son enquête s'arrête en 1989 ; la nôtre prend en compte une période qui va du milieu des années 1980 à 2000. Il est effectivement difficile à l'époque de repérer des discours globaux permettant d'intégrer les différentes interventions municipales. Ce qui amène O. Borraz à émettre, pour le cas de Besançon, l'hypothèse selon laquelle "c'est bien l'absence d'une matrice cognitive et normative forte qui permet d'expliquer la transformation du gouvernement municipal à partir de la décennie 1980", *op. cit.*, p. 185. Pour le cas des villes françaises, Borraz indique qu'elles se trouvent dans un certain désarroi quand l'Etat, à la suite des lois de décentralisation, "ne leur offre plus un cadre normatif suffisamment prégnant dans lequel elles pourraient s'inscrire (pour ou contre). Dès lors c'est à chaque ville de produire son propre cadre de référence" (*op. cit.*, p. 185), son projet autrement dit, chose que certaines parviennent à faire mais essentiellement au cours de la décennie suivante, il est vrai. Cette divergence a, en outre, l'intérêt de montrer une fois encore que les mobilisations, la construction de méta-projet et d'une identité collective n'a rien d'un processus nécessaire.

<sup>143</sup> . Weber, M., *La Ville*, Paris, Aubier, 1982.

enserraient traditionnellement l'agenda et les processus décisionnels s'accompagne de nouveaux processus de fragmentation et de segmentation des espaces publics urbains.

---

<sup>144</sup> . Bagnasco, A., Negri, N., *Classi, ceti, persone : esercizi di analisi sociale localizzata*, Napoli, Liguori, 1994, p. 16.

## Chapitre 8

### Le projet comme processus instituant

Les projets urbains et projets de ville sont des processus d'institutionnalisation des villes comme espaces politiques. Rappelons la définition de l'institutionnalisation que nous avons retenue au début de ce travail : il s'agit du processus par lequel un espace politique devient progressivement l'espace à l'intérieur duquel les acteurs et les groupes construisent des stratégies et orientent leurs actions en fonction de la structure des opportunités qu'offre cet espace ; l'espace à l'intérieur duquel se structure "un système d'attentes réciproques"<sup>1</sup>, des liens d'interdépendances unissant ces acteurs et ces groupes ; un espace, enfin, au sein duquel les interactions sont reconduites et stabilisées du fait de la stabilisation de règles, de normes, de procédures, de routines de coopération, de systèmes de signification et d'identités propres à cet espace<sup>2</sup>. L'institutionnalisation d'un espace politique est aussi le processus par lequel une capacité d'action collective se construit à l'échelle de cet espace à mesure que les acteurs le choisissent comme échelle de calage de leurs stratégies et qu'ils découvrent les intérêts communs, les interdépendances et les conflits d'intérêt qui les y lient à d'autres acteurs. L'institutionnalisation, c'est aussi, même s'il ne faut pas la réduire à cela, la construction d'organisations, la stabilisation de réseaux de coopération. Cependant, il convient de bien insister sur le fait que l'institutionnalisation d'un espace politique et d'une capacité d'action collective ne correspond pas à la construction d'institutions formelles ou de coalitions solides dotées de frontières organisationnelles bien visibles. Elle prend davantage la forme de la constitution de réseaux d'interdépendance, d'inter-reconnaissance, de formes de coopération, de conflits et de régulation de ces conflits à une échelle territoriale spécifique.

Ainsi, au-delà des objectifs classiques de la planification urbaine –réglementation de l'usage des sols, développement urbain- les projets de ville et projets urbains sont aussi porteurs de dynamiques d'institutionnalisation. Dans certains cas, comme celui de Turin et, dans une moindre mesure dans ceux de Venise et Nantes, l'objectif d'institutionnalisation

---

<sup>1</sup> . Lagroye, J., *Sociologie politique*, op. cit., p. 151.

d'une capacité d'action collective est même un objectif essentiel, sinon central. Les processus d'institutionnalisation qui accompagnent les projets comportent deux dynamiques distinctes qui renvoient aux deux dimensions idéal-typiques du projet que nous avons recensées au chapitre 2. Ces deux dynamiques interagissent entre elles et se renforcent réciproquement :

- une *dynamique d'institutionnalisation par la démultiplication des interactions sociales* dans le cadre de la *conduite opérationnelle des projets* ; ces interactions développent les interdépendances entre acteurs et groupes, imbriquent les différents intérêts, génèrent des identités communes, produisent des routines et calent les stratégies des acteurs à l'échelle des villes. C'est la *dimension échangiste-agrégative de l'institutionnalisation*.
- une *dynamique d'institutionnalisation par l'activité de direction et de leadership politique* qui s'exerce dans le cadre du *méta-projet*. Ici, c'est l'activité des leaders et des institutions politiques qui contribuent à structurer la ville comme espace politique à l'intérieur duquel les interventions des différents opérateurs urbains sont mises en cohérence et les conflits qui les opposent sont régulés. C'est la *dimension institutionnelle-intégrative de l'institutionnalisation*.

Ces deux dynamiques sont plus ou moins présentes dans les quatre projets que nous avons examinés. Parfois, l'une prime sur l'autre. Néanmoins on peut constater que, loin d'être exclusives l'une de l'autre, elles se renforcent réciproquement. Autrement dit, plus la démultiplication des interactions dans le cadre de la conduite opérationnelle des projets est corrélée à une activité de portage politique du projet, plus le processus d'institutionnalisation d'un espace politique urbain et de constitution d'une capacité d'action collective au sein de la ville est net. Ainsi, les logiques de leadership et de régulation politiques ne sont-elles pas exclusives de logiques de pluralisation, de l'instauration d'un certain polycentrisme et de l'épanouissement de formes d'auto-organisation sociale dans les villes. La valorisation de modes de régulation extra-politiques n'est pas forcément synonyme d'affaiblissement des régulations politiques. Celles-ci consistent de plus en plus à articuler les modes de régulation plutôt qu'à imposer les régulations politiques. On assiste ainsi, dans les villes, à l'émergence d'un travail politique d'articulation des modes de régulation, un travail consistant à faire coopérer des logiques de régulation politiques, économiques et communautaires afin d'atteindre les buts collectivement construits.

---

<sup>2</sup> . Nous empruntons cette définition de l'institutionnalisation à Stone Sweet, A., Fligstein, N., Sandholtz, W., "The institutionalization of European space", in Stone Sweet, A., Sandholtz, W., Fligstein, N. (eds), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

## **1. Une institutionnalisation ascendante par les interactions sociales**

Les projets urbains et projets de ville apparaissent comme des processus d'action collective partiellement indéterminés. Des acteurs et des groupes s'y rencontrent, des ressources s'y agrègent, des préférences et des intérêts s'y confrontent dans le cadre de processus qu'il est difficile de réduire à une logique univoque et dans lesquels il est difficile de discerner la domination d'un type d'acteurs ou de groupes. En cela, les projets reflètent la pluralisation des dispositifs de gouvernance des villes évoquée dans le chapitre précédent. Pour autant, les processus de projet ne sont pas complètement indéterminés. Du sens s'y construit, des identités s'y constituent, des intérêts y convergent. Bref, un espace politique et une capacité d'action collective s'y institutionnalisent. Mais cette institutionnalisation ne procède pas uniquement de la mise en place d'institutions formelles à l'échelle des villes ou des agglomérations ou de la mise en ordre des acteurs et des ressources par un acteur public central. Elle procède aussi des interactions qui émaillent les processus de projet. Ces interactions continuellement réitérées produisent des routines, des normes, des identités partagées qui contribuent à l'institutionnalisation d'une capacité d'action et de la ville comme espace politique.

### **1.1 Le projet : de la fragmentation à la recomposition**

Le chapitre précédent nous a permis de montrer que les systèmes de gouvernance urbains ont connu un processus de pluralisation caractérisé par la multiplication des acteurs, leur croissante interdépendance et une dispersion des ressources. Il s'agit ici de montrer que les dispositifs de projet organisent un parcours qui conduit de la fragmentation du système des acteurs et des ressources à la recomposition d'une capacité d'action collective. Dans les villes étudiées, des situations initiales de dispersion des ressources et de fortes incertitudes n'ont pas débouché sur une paralysie totale et une incapacité à agir. Elles ont pu donner lieu, à l'inverse, à des processus de formulation collective des enjeux et des problèmes, de construction de standards d'interprétation, de formulation d'objectifs, de construction d'intérêts et d'identité communs. Ces processus sont à haut degré d'interactions et ce sont ces interactions qui ont permis l'institutionnalisation de la capacité d'action et d'un espace politique.

### 1.1.1 Incertitudes des contextes, des ressources et des buts

Les quatre projets étudiés mettent en scène des acteurs agissant dans des environnements marqués par de fortes incertitudes<sup>3</sup> : incertitudes quant aux contextes dans lesquels prennent place les projets, incertitudes quant aux ressources disponibles pour ces projets et, finalement, incertitudes quant aux fins mêmes de ces projets. Ces incertitudes ne débouchent pourtant pas nécessairement sur une fragmentation des systèmes d'acteurs urbains et une dispersion des ressources et des initiatives. Il semble, à l'inverse, qu'elles suscitent des initiatives consistant à réduire les incertitudes par une activité collective de construction des problèmes, d'élaboration des solutions collectives et d'articulation des ressources<sup>4</sup>.

Le premier type d'incertitudes auxquelles les acteurs des projets font face sont des *incertitudes contextuelles*, notamment d'ordre économique et environnemental. A Marseille, Venise et Nantes, les projets entendent réinscrire des portions du territoire urbain dans les mécanismes du marché immobilier et industriel dont les évolutions sont peu prévisibles. Ces projets interviennent sur des morceaux de villes, quartiers urbains ou zones industrielles, déjà construits et dont la puissance publique n'est pas propriétaire unique. Les promoteurs du projet ne contrôlent pas tous les paramètres. Sur ces espaces, les anticipations foncières sont difficiles et rendent donc les temporalités du projet peu maîtrisables. A Turin, l'incertitude contextuelle la plus évidente est celle qui entoure les stratégies du groupe FIAT sur la ville.

Ces incertitudes peuvent aussi être d'ordre environnemental. Comment établir le phasage d'un projet lorsque certaines variables environnementales ne sont pas maîtrisées ? C'est le cas à Venise, où un grand flou règne encore sur l'état écologique d'un bon nombre de terrains industriels désaffectés mais pas encore libérés. C'est le cas également à Nantes, où le sort du projet pour l'île de Nantes, et notamment les perspectives de valorisation foncière et immobilière en front de Loire, sont largement suspendues à la remontée du niveau du fleuve, et plus généralement à l'évolution de sa situation écologique qui, en l'état actuel des connaissances, est difficilement prévisible. Le cas de Nantes est intéressant car il montre que

---

<sup>3</sup> . Nous reprendrons ici la définition de l'incertitude fournie par M. Callon, P. Lascoumes, et Y. Barthe *in Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 2001, p. 37 et s. La notion d'incertitude est d'abord distinguée de celle, voisine, de "risque". "Le risque désigne un danger bien identifié" (p. 37), il est une potentialité associée à un enchaînement d'événements bien connus face auxquels il est possible de se prémunir par des dispositifs ou des décisions élaborées *a priori*. Face à des "incertitudes", ce type d'anticipations est beaucoup plus problématique. "Les conditions requises pour que l'on puisse parler de risque et qu'on en tienne compte dans les décisions ne sont pas réunies. On sait qu'on ne sait pas, mais c'est à peu près tout ce que l'on sait : il n'y a pas de meilleures définitions de l'incertitude" (p. 40). Ces incertitudes ne peuvent être levées que par l'expérimentation, *a posteriori*.

<sup>4</sup> . Toujours selon M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, les situations d'incertitude activent des dynamiques collectives d'expérimentation et d'apprentissage et permettent, autour d'un enjeu donné, de procéder à l'inventaire des acteurs, des problèmes et des solutions, cf. *ibid.*, p. 55.

des incertitudes contextuelles, telles que celles relatives à l'état environnemental de l'estuaire de la Loire, impliquent un système d'acteurs urbains dans un processus de controverse, de construction des enjeux et des connaissances qui densifient un tissu de relations, créent des routines de coopération et des représentations communes qui sont un premier épisode d'institutionnalisation. On voit très nettement que le processus de projet, parce qu'il n'est que partiellement finalisé, du fait des incertitudes qui pèsent sur lui, produit des effets d'institutionnalisation.

Une autre source d'incertitude est celle relative au *stock des ressources disponibles* pour la mise en œuvre des projets. Les systèmes de gouvernance des villes étudiées présentent une situation de grande dispersion des ressources, financières, politiques, d'expertise, etc. L'Etat n'est plus en situation de monopole des ressources d'expertise, financières et de légitimité politique. De nouveaux acteurs, groupes et institutions sont apparus, qui peuvent faire valoir ce type de ressources. Par ailleurs, de nouvelles ressources sont devenues stratégiques dans la conduite des projets telles que la capacité à mobiliser un consensus bipartisan, ce qui, là aussi, a pour effet de diversifier la palette des ressources nécessaires à la conduite des projets et de multiplier les acteurs de ces projets.

Par ailleurs, les processus de transformation que les projets entendent activer s'inscrivent nécessairement dans des temporalités de moyen ou long terme. Ces temporalités dilatées impliquent forcément une évolution du stock des ressources disponibles, exprimées en fonds financiers, en connaissances, en capacités organisationnelles, mais aussi en acteurs mobilisables. Cette dilatation temporelle peut impliquer la déperdition de ressources –retrait de crédits non consommés sur l'initiative d'institutions tierces par exemple- mais peut aussi en générer. Inscrit dans le temps, un projet peut bénéficier de nouvelles opportunités qui apparaissent en cours de route : délocalisations, financements nouveaux, implantations, dynamiques de marché favorables. Le processus de projet est donc par essence une dynamique d'action inscrite dans le temps qui fait en permanence dialoguer, d'une part, des choix et, d'autre part, des ressources dont le stock est en constante évolution. Les ressources sont "produites" pendant et dans l'action autant qu'elles sont "réunies" avant le passage à l'action. Il ne s'agit plus ici de décider au moment  $t$ , en fonction d'un stock certain de ressources réunies à ce moment  $t$ , mais de démultiplier les moments de décision et de les faire correspondre à des moments de vérification des ressources<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> . On peut rapprocher la démarche de projet de la "*branch method*" que C. Lindblom oppose à la "*root method*". La première méthode d'action procède par une comparaison continue entre les valeurs et les buts, d'une part, et les ressources disponibles et voies d'action possibles que fait apparaître l'analyse empirique du contexte de mise



La volatilité et la fragmentation des ressources ne débouchent pas pour autant sur la paralysie. Au contraire, cette volatilité des ressources amène les acteurs à se livrer, dans le cadre des démarches de projet, à une activité permanente de vérification, de mobilisation et d'articulation des ressources. Le projet est cette forme d'action dans laquelle l'activité de définition des fins est toujours contemporaine d'une activité de vérification des ressources, ressources financières, d'expertise, organisationnelles, etc. Afin de maîtriser l'incertitude liée à la disponibilité des ressources, les acteurs s'inscrivent dans un tissu d'interactions leur permettant d'articuler et d'échanger des ressources. En se renouvelant, ces interactions secrètent des routines de coopération, des systèmes d'attente réciproque, bref institutionnalisent un système d'action. On est assez proche ici de la définition des institutions proposée par l'économie institutionnelle et notamment Douglass North. Ce dernier définit les institutions comme des structures stabilisées d'interaction sociale qui permettent aux acteurs impliqués dans ces interactions de maîtriser partiellement, sinon de réduire, les incertitudes et la complexité de leur environnement d'action<sup>6</sup>.

Le troisième ordre d'incertitudes découle des deux premiers, il concerne *les fins* du projet. Comment bien décider dès lors que l'on n'a pas, dès le départ, toutes les cartes en main ? Comment fixer des orientations capables de donner une cohérence à l'action d'une pluralité d'acteurs tout en sachant que ces orientations peuvent être remises en cause par l'évolution du contexte et du stock des ressources disponibles ? L'ambiguïté fondatrice du projet est qu'il enjoint les acteurs à se fixer des buts mais des buts qu'ils doivent constamment et régulièrement amender et réviser. "Tout projet, indique Jean-Pierre Boutinet, à travers l'identification d'un futur souhaité et des moyens propres à le faire advenir se fixe un certain horizon temporel à l'intérieur duquel il évolue". C'est pourquoi, poursuit-il, le projet ne peut être que "partiellement déterminé", "jamais totalement réalisé, toujours à reprendre"<sup>7</sup>. L'analyse des projets a en effet mis en lumière le fait que les choix collectifs effectués dans le cadre de ces projets sont conçus par les acteurs comme forcément évolutifs et amendables. Nos interlocuteurs se sont montrés à la fois convaincus de la nécessaire réversibilité des choix et, en même temps, de la nécessité absolue d'établir des choix :

---

en œuvre, d'autre part. La seconde donne la priorité temporelle à la définition des buts et ne procède que dans un second temps à l'analyse du contexte et des ressources. Cf. Lindblom, C., "The science of 'muddling through' ", *Public Administration Review*, vol. 19, 1959.

<sup>6</sup> . North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>7</sup> . Boutinet, J.-P., *Anthropologie du projet, op. cit.*, p. 77.

*"Je suis convaincu que les stratégies réelles ne naissent pas à travers des processus déductifs qui se déroulent en petit comité et où l'on procède d'abord à l'élaboration du plan stratégique et ensuite à son exécution. Les stratégies naissent toujours de manière incrémentale, avec des formes de rationalité limitée et souvent conflictuelle"*<sup>8</sup>.

Tout se passe comme si la mobilisation d'une pluralité d'acteurs autour d'un projet ne valait pas tant par la validité des choix établis mais par les effets latéraux de cette mobilisation en termes de stabilisation d'une structure d'interaction, de construction de représentations et de normes partagées. Dans une situation d'incertitude et de rationalité limitée, la démultiplication des relations autour de structures stabilisées d'interactions apparaît aux acteurs comme le gage de la construction d'une capacité à agir. L'incertitude est réduite parce qu'à défaut d'être scientifiquement fondés, les choix collectifs ont fait l'objet d'une construction partagée qui lie chacun des acteurs à une action collective et permet de produire une identité et des normes d'action communes. L'incertitude est réduite car, en même temps que le consensus de projet est construit, un collectif d'action est institué. Les interactions multiples qui émaillent le projet sont le vecteur d'une institutionnalisation du territoire politique et d'une capacité d'action collective qui pourra être ultérieurement mobilisée.

#### 1.1.2 Le projet comme système normatif ouvert

Dès lors que les processus de projet ont autant, sinon davantage, vocation à constituer des systèmes d'acteurs urbains et une capacité collective d'action qu'à produire des choix, ces choix tirent leur légitimité non plus de leur rationalité scientifique mais de la qualité des processus qui les ont fait émerger. Dans un contexte d'incertitude et de rationalité limitée, les choix valides sont ceux dont la construction a permis de stabiliser des structures d'interaction, de créer des routines de coopération et des normes communes. Le caractère partiellement déterminé et réversible des processus de décision dans les démarches de projet permet justement d'activer et de stabiliser ces réseaux d'interaction sociale. Le projet, à l'inverse du plan, ne tire pas sa capacité à orienter les comportements des acteurs de la validité scientifique de ses prescriptions mais des normes de comportement et des routines de coopération que son processus d'élaboration a permis de sécréter. Les choix ne sont pas valides parce qu'ils correspondent au vrai mais parce que leur construction génère des effets latéraux en termes de mobilisation et de convergence d'acteurs. Cette mobilisation se fait davantage autour d'un

---

<sup>8</sup> . Entretien avec Piero Gastaldo, directeur des activités institutionnelles de la *Compagnia di San Paolo*, participant de *Torino Internazionale* et ancien chercheur en analyse des politiques publiques, le 9 décembre 1999.

système de choix relativement flous et ouverts qu'autour d'une décision conforme à une sorte de vérité scientifique révélée.

Tout se passe comme si la nature des choix en matière de planification urbaine opérât une translation entre les deux systèmes de relations unissant la connaissance, d'une part, et l'action politique, d'autre part, identifiés par Charles E. Lindblom. Dans le Modèle 1, le modèle de l'"*intellectually guided society*", les hommes sont dotés d'une capacité absolue à comprendre la réalité et, sur cette base, ils sont investis d'un devoir de planification scientifique du développement des sociétés. L'organisation sociale juste est "découverte" par la cogitation. Il existe dès lors un parcours unique qui mène à l'accomplissement de cette société juste. Ce parcours, c'est aux politiques publiques de le mettre en place selon les principes d'une rationalité synoptique. Dans cette perspective, il existe des critères scientifiques et définitifs pour juger de ce qui est juste et évaluer les décisions politiques. A l'inverse, dans le Modèle 2, on part du principe de l'incapacité de l'homme à comprendre la complexité du monde. Toute théorie est partielle et constitue donc une source imparfaite pour guider l'action. L'organisation sociale est affaire de politique et non de science, elle est donc le fruit d'un choix forcément contingent et non d'une découverte scientifique. La validité des choix est évaluée à l'aune de leur capacité à générer le consensus<sup>9</sup>. Dans un contexte d'action débarrassé d'un grand nombre de certitudes scientifiques, l'enjeu de la validité des choix est décentré. Ce qui compte, c'est la capacité des processus de construction des choix et de mise en œuvre de ces choix à générer du consensus, de l'action collective et à mobiliser des ressources et des acteurs<sup>10</sup>.

Les bons choix sont donc ceux qui permettent de construire et de maintenir un consensus. L'enjeu de la construction de structures stabilisées d'interaction est d'autant plus important que les choix, dans les démarches de projet, sont contingents et réversibles, toujours à reprendre, à confronter à l'évolution du contexte et du stock des ressources disponibles. Dès lors, le maintien d'un système de décision et d'action collective devient un enjeu central. Dans les démarches de planification classiques, les choix étaient définitifs, informés par une activité de prévision visant à circonscrire précisément l'avenir, ils étaient élaborés sur la base d'une prise en compte des ressources présentes au moment de la décision, exprimés sous formes de

---

<sup>9</sup> . Cf. "Two Models", in *Politics and Markets. The World's Political-economic Systems*, New York, Basic Books, 1977, p. 247 et s.

<sup>10</sup> . On peut rapprocher cette conception du choix dans la démarche de projet de celle de la décision dans les dispositifs de démocratie délibérative. "Le but, indique J. Elster, est d'arriver à une approximation qui marche plutôt qu'à la vérité". Ce qui l'amène à rapprocher la rationalité de la décision démocratique de la rationalité de

règlements clos et sanctionnés par un vote unique et ponctuel. Dans le cas des projets, les choix se présentent comme des systèmes normatifs ouverts. Les choix doivent être partiellement réversibles pour permettre l'actualisation du consensus et le maintien de la mobilisation et des interactions. Ils sont construits sur la base d'informations qui ne sont pas tant compilées avant *la* décision qu'accumulées tout au long du processus et intégrées dans ce processus, sur la base de la prise en compte de ressources qui sont incommensurables –dont on ne peut complètement connaître le nombre et la qualité à l'avance- et qui, elles aussi, sont autant les produits du processus de projet, des *outputs*, que des entités isolables *a priori*, des *inputs*. De la même manière, la distinction classique en urbanisme entre conception et exécution est dépassée du fait d'itérations constantes entre ces deux phases<sup>11</sup>. Un fait significatif est que les choix urbanistiques stratégiques ne sont plus consignés dans des documents formels mais dans des documents non opposables aux tiers (schéma de référence d'urbanisme à Marseille, projet préliminaire au PRG dans le cas de Porto Marghera, plan guide pour l'Ile de Nantes) qui permettent des retours fréquents sur les choix. Dès lors que les choix doivent être régulièrement actualisés, leur construction doit être accompagnée de l'institution parallèle d'un système d'acteurs pérenne.

Du coup, la planification n'est plus seulement l'activité formelle qui s'arrête avec la validation politique et administrative d'un plan, elle tend à devenir une activité sociale continue, organisant dans une temporalité dilatée un dialogue itératif entre choix et ressources<sup>12</sup>. Pour actualiser ces choix de manière régulière et leur faire correspondre un stock de ressources toujours en évolution, le projet élargit les objectifs de la planification à la constitution et à l'entretien d'un système d'acteurs. Ce qui est recherché à travers la démarche de projet, ce n'est pas uniquement la construction de choix mais aussi le développement de la capacité organisationnelle des systèmes urbains et de leur capacité à produire du consensus.

On ne peut s'empêcher de faire un lien entre l'agir politique du projet et le constructivisme d'un Bruno Latour<sup>13</sup> ou encore les conceptions procédurales et consensualistes

---

l'ingénieur plutôt que de celle du scientifique, in "Introduction", in Elster, J. (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 9.

<sup>11</sup> . Cette évolution a déjà été mise en évidence par les travaux d'analyse sociologique et anthropologique de la conception architecturale. Pour une synthèse, cf. Michel Callon, "Le travail de conception en architecture", *Les Cahiers de la recherche architecturale*, n°37, "Situations", 1<sup>er</sup> trim. 1996, pp. 25-35.

<sup>12</sup> . C'est notamment l'idée qui se dégage des travaux de Pierluigi Crosta. Cf. Crosta, P., "La politica urbanistica", in Dente, B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990 ; *Politiche : quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milano, F. Angeli, 1998.

<sup>13</sup> . Latour, B., *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La découverte, 1991.

de la démocratie d'un Jürgen Habermas<sup>14</sup>. Les deux auteurs procèdent en commun à une critique de la modernité (qui se confond parfois avec le constat d'une crise de cette modernité) et notamment des conceptions substantielles de la rationalité. Ces conceptions ont donné lieu à des formes de production des choix politiques basées sur la démonstration et l'imposition de l'évidence scientifique. Ici, on ne "produit" pas l'accord sur la base de procédures sur lesquelles on s'est préalablement entendu, on découvre les bases scientifiques du vrai, de l'intérêt général. Le processus de décision est alors un jeu à somme nulle qui voit une vision l'emporter totalement sur l'autre. Pour Habermas, les sociétés post-traditionnelles tournent le dos aux vérités révélées et soumettent à la critique tous les principes et toutes les normes. Pour Latour, les sociétés tirent leur stabilité de conventions qui n'ont pas été révélées mais ont fait l'objet d'un accord. De la même manière, dans l'action sociale et politique, les décisions collectives ne sont pas prises sur la base d'une connaissance du vrai, mais sur la base d'accords précaires sur des faits, autrement dit sur des conventions donnant une représentation contingente de la réalité.

Dès lors, pour Latour, les processus politiques sont essentiellement des processus qui permettent au fil des interactions, des conflits et des controverses, de faire émerger ces conventions, ce qu'il appelle des "mondes communs", des représentations communes du réel permettant aux acteurs d'agir collectivement. De la manière pour Habermas, l'individu post-traditionnel se caractérise, certes, par un refus des vérités révélées mais il n'est pas mû par autant par la seule rationalité instrumentale. Habermas insiste sur la "présence du normatif dans le monde réel"<sup>15</sup> et dans le comportement des individus. Une décision politique lui apparaît comme ayant beaucoup plus de chance d'être rationnelle si elle résulte d'une délibération collective. Dans un monde déserté par les dieux et les certitudes scientifiques, c'est la dynamique de la communication démocratique qui produit la rationalité.

Le projet serait alors l'avatar de cette éthique politique qui voit dans l'accord, le consensus construit tout au long d'un processus dialogique, la garantie de la validité et de la légitimité des décisions<sup>16</sup>, mais aussi de la reconduction de l'interaction politique. Cette éthique tend à voir dans la communication, la production interactive de "mondes communs",

---

<sup>14</sup> . Habermas, J., *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 ; Habermas, J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997. Pour une introduction et une critique de la théorie démocratique d'Habermas, cf. Haber, S., *Jürgen Habermas, une introduction*, Paris, La découverte, 2001 et surtout Sintomer, Y., *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La découverte, 1999.

<sup>15</sup> . Sintomer, Y., *La démocratie impossible, op. cit.*, p. 374.

<sup>16</sup> . A propos des dispositifs délibératifs, L. Blondiaux et Y. Sintomer indiquent que "les résultats auxquels aboutissent les processus de formation de la volonté et de l'opinion sont faillibles, mais [qu']ils ont pour eux une

une manière idéale d'apaiser les tensions et de produire des choix autour desquels tous s'accordent<sup>17</sup>. Cette conception du processus politique permet, certes de ne pas réduire les interactions politiques à un jeu à somme nulle, à un "affrontement d'égoïsmes monologiques"<sup>18</sup>, mais au prix d'un escamotage des conflits d'intérêts et du caractère nécessairement inégalitaire de tout arbitrage politique.

## **1.2 L'institution d'une capacité d'action par l'activation des interactions**

A travers le projet, la planification urbaine devient une activité sociale continue à haut degré d'interactions. Dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes et la dispersion des ressources, les acteurs, les groupes et les institutions participent, dans le cadre des dispositifs de projet, à une activité permanente de repérage, de vérification et d'articulation des ressources, de formulation et d'amendement des fins.

### **1.2.1 Stabilisation de réseaux de projet et institution d'une capacité d'action collective dans les villes**

Les projets que nous avons analysés témoignent de l'institutionnalisation d'une capacité d'action collective dans les villes. L'émergence de cette capacité d'action ne résulte pas tant de la capacité d'un acteur central(e) à formuler des objectifs mobilisateurs, à articuler des ressources et à légitimer des acteurs périphériques, que de la constitution de réseaux d'action publique urbaine, d'un processus à travers lequel des acteurs et des groupes interdépendants forment collectivement des problèmes, construisent des représentations communes, élaborent de manière incrémentale des projets et, sur cette base, génèrent des normes de comportements et des identités communes.

Les réseaux qui émergent autour des projets urbains et projets de ville correspondent à la description qu'en fait R.A.W. Rhodes. Dans son approche des réseaux, Rhodes reprend à son compte les résultats des premiers travaux sur les réseaux. L'accent y est mis sur la fragmentation de l'Etat en sous-systèmes sectoriels<sup>19</sup> transcendant les frontières public-privé et

---

présomption de rationalité, du fait de leur genèse, et peuvent toujours être rectifiés dans les discussions ultérieures", in "L'impératif délibératif", *art. cit.*, p. 23-24.

<sup>17</sup> . Dans une remarque malicieuse, E. Neveu fustige les déclinaisons sociales de la théorie communicationnelle qui tendent à ramener la conflictualité inhérente au monde social à des carences communicationnelles et à un déficit relationnel. Il suggère même d'ajouter au triptyque hirschmanien, *exit, voice et loyalty*, l'échappatoire de la thérapie communicationnelle. Cf. Neveu, E., *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La découverte, 1996, p. 97.

<sup>18</sup> . Sintomer, Y., *La démocratie impossible*, *op. cit.*, p. 379.

<sup>19</sup> . Freeman, J.L., Stevens, J., "A Theoretical and Conceptual Examination of Subsystem Politics", *Public Policy and Administration*, 2, 1987, pp. 9-24.

les découpages institutionnels<sup>20</sup>. Ces réseaux sont décrits comme auto-organisés, fortement cohésifs, et leur intégration dans un projet politique d'ensemble est une gageure. Dans la lignée de la littérature sur la rationalité limitée et les travaux sur l'incrémentalisme, les réseaux d'action publique mettent à bas les visions structuralistes qui dominent les représentations communes de l'Etat. Le pouvoir ne se déduit pas de l'autorité<sup>21</sup>, le contenu d'une politique s'explique davantage par les compromis construits entre les membres d'un réseau que par les impulsions venues d'en haut. Les réseaux organisent ainsi un décalage croissant entre la sphère des *politics* et la sphère des *policies*. "Dans un environnement complexe, les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent alors un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique. L'étude des réseaux d'action publique s'enracine dans une conception des politiques publiques qui souligne leur nature incrémentale et qui s'est développée contre la vision d'un Etat monolithique, d'un centre unique de domination"<sup>22</sup>.

Dans cette approche, l'institutionnalisation d'une capacité d'action résulte de la stabilisation et de la densification d'un système de relations horizontales et non de l'intervention d'une tierce partie habilitée à imposer la coopération<sup>23</sup>. Mais la littérature consacrée aux réseaux reste encore imprécise sur ce qui intègre les réseaux et ce qui peut donner une cohérence à leur action. Avec les travaux de Rhodes<sup>24</sup>, l'accent est mis sur ce qui stabilise les réseaux et qui rend leur action prévisible et potentiellement cohérente : les interdépendances entre acteurs en matière de ressources, mais aussi les valeurs et les normes partagées. Les réseaux sont toujours présentés comme autonomes, auto-organisés, comme des structures horizontales dans lesquelles aucun des acteurs n'a la capacité de contrôler le comportement des autres et qui ne peuvent donc pas être régulés par le commandement hiérarchique<sup>25</sup>, mais, parallèlement, ces réseaux présentent des signes de stabilité dans leur fonctionnement. Ils renvoient l'image d'une action publique qui, certes, n'est plus uniquement

---

<sup>20</sup> . Klijn, E.-H., "Policy Networks : an Overview", in Kickert, W., Klijn, E.-H., Koppenjan, J., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London, Sage, 1997, p. 25.

<sup>21</sup> . Duran, P., *Penser l'action publique*, op. cit.

<sup>22</sup> . Le Galès, P., "Introduction. Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée", in Le Galès, P., Thatcher, M. (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 14.

<sup>23</sup> . Ce que les auteurs anglo-saxons appellent le "*third party enforcement*" en référence au Léviathan hobbesien.

<sup>24</sup> . Rhodes, R.A.W., "Policy Networks in British Politics : a Critique of Existing Approaches", in Marsh, D., Rhodes, R.A.W. (eds), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992 ; Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance*, London, Macmillan, 1997.

régulée par le commandement hiérarchique, mais qui n'est pas pour autant livrée aux seules dynamiques stratégiques des relations entre les acteurs. Cette stabilité n'est plus garantie par des systèmes hiérarchiques d'imposition de la coopération. Elle repose sur d'autres ressorts, empruntés notamment au domaine de l'action collective : la confiance, l'ajustement mutuel, l'apprentissage, les liens identitaires (professionnels ou territoriaux par exemple), les normes de réciprocité, les valeurs partagées, etc. Ici, les coopérations sont garanties et pérennisées par un fonds commun d'identités, de valeurs et de croyances, qui se sont développées dans l'interaction, au fil d'une "expérience collective partagée"<sup>26</sup>.

Rhodes insiste notamment sur le fait que l'interdépendance qui caractérise les rapports entre les acteurs des réseaux génère des interactions multiples dans le processus de construction des politiques publiques, interactions qui, à leur tour, peuvent cristalliser des valeurs communes, des normes de réciprocité. Ces valeurs, ces normes, voire ces identités partagées ont d'autant plus de chance de se constituer que dans les réseaux, le poids des hiérarchies institutionnelles et des frontières organisationnelles est atténué<sup>27</sup>. Les fonctionnements réticulaires décrits par Rhodes et les processus de projet que nous avons exposés ont en commun d'organiser l'interaction et le renforcement réciproque de deux dynamiques : d'une part, une dynamique de construction des choix, et d'autre part, une dynamique de construction des réseaux d'acteurs, des valeurs, identités et représentations que partagent leurs composantes. On peut rapprocher la conception du réseau comme collectif d'action consolidé dans le temps par des normes et des identités communes, de la définition constructiviste des mouvements sociaux que propose Alberto Melucci<sup>28</sup>. Pour ce dernier, on a affaire dans l'action collective, à un processus permanent de construction sociale du collectif. Le collectif n'est pas un préalable à l'action, il est construit dans l'action. Les acteurs s'y définissent en définissant leurs relations avec l'environnement. La construction d'un "nous" se fait dans les interactions, les négociations, les conflits qui jalonnent les processus de définition

---

<sup>25</sup> . Rhodes compare les réseaux aux "sociétés acentriques" ("*centreless societies*") décrites par N. Luhmann, in *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982, p. XV.

<sup>26</sup> . Hassenteufel, P., "*Do policy networks matter ?* Lifting descriptif et analyse de l'Etat en action", in Le Galès, P., Thatcher, M., *Les réseaux de politique publique, op. cit.*, p. 100.

<sup>27</sup> . Rhodes, citant Rosenau, indique que l'adhésion et l'application des mesures sont facilitées par le fait que l'accord se fait entre parties de statut égal sur des objectifs définis en commun ("*activities backed by shared goals*"), alors que dans le cas des structures hiérarchiques et centralisées, les mesures sont légitimées par l'autorité formelle d'une institution située en surplomb ("*activities that are backed by formal authority*"), Rosenau, J.N., "Governance, Order and Change in World Politics", in Rosenau, J.N., Czempiel, E.O. (eds), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp.3-6, cité par Rhodes, R.A.W., "The new governance", *Political Studies*, XLIV, 1996, pp.657-658.

<sup>28</sup> . Melucci, A., "Getting Involved: Identity and Mobilization in Social Movements", in Klandermans, B., Kriesi, H., Tarrow S., *From Structure to Action*, Greenwich, CT, JAI Press, 1988, pp. 329-348.



des fins, des moyens, et des relations avec l'environnement. Ces interactions enrichissent le tissu des relations entre les membres du groupe et construisent l'identité du collectif<sup>29</sup>. De la même manière, la démarche de projet fait cohabiter deux processus parallèles : un processus de construction de stratégies et de choix et un processus de construction de réseaux d'acteurs.

#### 1.2.2 "Faire système" : quand un objectif périphérique devient central

Ainsi, le projet de ville ou projet urbain est-il davantage le résultat de l'activation du réseau dense des connexions qui relient les composantes du réseau de projet que le fruit d'une entreprise politique. Dans un contexte où la planification s'est transformée en activité sociale continue, le projet vise à constituer ou entretenir la réactivité des réseaux d'action, la capacité de leurs composantes à "faire système", à interpréter des stimuli environnementaux comme des enjeux collectifs et à activer des dispositifs d'action collective. La planification ne se définit plus comme activité de contrôle mettant en scène un acteur contrôleur central, l'acteur public. C'est une activité visant à mettre le système territorial dans son ensemble en capacité de construire des logiques de contrôle interne à travers l'inscription durable des acteurs, des groupes et des institutions dans des dispositifs réticulaires qui secrètent des normes de comportement et des identités. Cette transformation des logiques du contrôle se traduit notamment dans le changement de statut et des modes de production de la règle en urbanisme. Celle-ci est davantage une norme secrétée par le travail collectif d'interprétation et de projection du territoire mené par un système d'acteurs qu'une contrainte légale externe. Sa force est davantage cognitive que juridique<sup>30</sup>. De manière générale, dans les démarches de projet étudiées, les acteurs considèrent que l'efficacité de la norme découle davantage d'un progressif alignement cognitif des participants sur un certain nombre de visions et d'objectifs que de la capacité d'une autorité formelle à imposer des objectifs et des règles pour les atteindre. Dès lors, le maintien du système sur un temps long, l'entretien de relations réticulaires durables et denses deviennent des objectifs aussi importants que la substance même des projets et la nature des règles construites. Ce renversement des objectifs se traduit

---

<sup>29</sup> . Il est intéressant de constater que Melucci, à l'image de Rhodes, utilise lui aussi la notion méso de réseau pour décrire les mouvements sociaux afin d'échapper au structuralisme macro qui tend à naturaliser les mouvements et à faire l'impasse sur les dynamiques concrètes de constitution des collectifs et le stratègeisme individualiste micro incapable d'expliquer comment un "nous" se forme. Les réseaux constituent un niveau d'analyse essentiel pour comprendre les processus d'implication individuelle qui constituent des collectifs d'action. "Les individus interagissent, s'influencent réciproquement, négocient à l'intérieur de ces réseaux, et produisent ainsi les cadres (*frames*) cognitifs et motivationnels nécessaires à l'action", in Melucci, A., *art. cit.*, p. 340.

<sup>30</sup> . Même si les démarches de projet ne produisent pas de référentiel comme le définit l'approche cognitive des politiques publiques telle qu'elle s'est développée en France. Nous reviendrons sur ce point par la suite.

notamment par les injonctions récurrentes à "faire système" dans les discours qui accompagnent les projets et par l'omniprésence de la notion de partage. Le partage des objectifs, des normes, des identités est désigné comme la source ultime de l'efficacité de l'action collective.

Dans le cas de Marseille, la volonté de refonder la ville comme "système socio-économique intégré" et comme matrice de rapports sociaux capable de réagir de manière cohésive aux stimuli externes, est très présente dans les premiers temps du projet même si, par la suite, cette dimension devient secondaire par rapport à la gestion procédurière. A Venise, l'idée selon laquelle l'élaboration du plan doit s'accompagner de la constitution d'un système d'acteurs est explicitement affichée par les promoteurs du plan à travers leur discours sur la nécessaire recomposition d'une "classe dirigeante". Par ailleurs, l'isolement de l'administration municipale au sein d'une structure sociale peu organisée est considéré comme un des principaux obstacles à la mise en œuvre du projet. De la même manière, à Nantes, le slogan consistant à faire primer le projet sur la procédure correspond à la volonté de voir le projet porté par un réseau d'acteurs s'institutionnalisant au fil de la conduite du projet. A Turin, les juntas Castellani entendent conforter le processus de pluralisation de la société locale et d'autonomisation des acteurs en le secondant par une activité de mise en réseaux de ces acteurs et groupes. Il s'agit de développer la cohésion entre les réseaux d'acteurs, de développer une capacité à penser ensemble, de faire système, de donner une concrétisation institutionnelle à cette pluralisation en reconnaissant les différents intérêts et groupes autonomes qui composent la ville et en les amenant à se reconnaître mutuellement. Les projets privés existent, épars, *Torino Internazionale* vise à les mettre en synergie, à profiter des initiatives éparses pour susciter des connexions entre acteurs et réseaux urbains.

Ces appels à "faire système", l'accent mis sur la nécessité de constituer des réseaux d'action pérennes résultent de deux phénomènes : un phénomène méso de pluralisation des systèmes d'acteurs urbains et de dispersion des ressources ; un phénomène micro de transformation des modalités de construction des choix et des connaissances pour l'action que l'on traitera dans le paragraphe suivant. La disparition de la plupart des systèmes de tutelle entre acteurs des systèmes locaux, la diversification et la dispersion des ressources nécessaires à la planification, le retrait partiel de l'Etat en tant que médiateur externe font des systèmes d'acteurs urbains des ensembles composés d'éléments à la fois plus autonomes et plus interdépendants. Cette autonomie et cette interdépendance sont génératrices d'incertitudes car aucun acteur n'est désormais naturellement désigné pour intégrer ces acteurs et organiser la mise en commun des ressources. Tout cela contribue, dans certaines conditions, à la

constitution de réseaux permettant d'articuler les ressources et au développement d'une capacité d'action collective. Ces réseaux d'actions sont des lieux de combinaisons de ressources et, par conséquent, des réducteurs d'incertitudes.

Toutefois, il n'y pas de nécessité fonctionnelle à ce que ces réseaux d'action collective urbaine se mettent en place dans le cadre des projets. Les conditions dans lesquelles le tissu d'interdépendances unissant les acteurs urbains peut déboucher sur la constitution d'un réseau de projet et une capacité d'action systémique sont les suivantes :

- *un tissu d'acteurs autonomes* : la présence d'acteurs, de groupes ou d'institutions capables de développer des stratégies propres, d'entrer dans des relations de coopération avec d'autres acteurs territoriaux et d'échapper aux logiques de contrôle politique. C'est le cas, par exemple des universités en Italie, du port de Venise, dans une moindre mesure de ceux de Nantes et de Marseille, des entités représentant la société civile comme la Conférence Consultative d'Agglomération à Nantes ou le Forum pour le développement à Turin, de la CCI à Nantes,
- *un pouvoir politique qui ne monopolise pas les médiations* mais qui est présent pour structurer l'agenda, encadrer les activités d'auto-observation et d'auto-description du territoire,
- *l'existence de dispositifs ouverts d'auto-observation et d'auto-description du territoire* permettant aux acteurs des systèmes urbains de se mettre en relation, de construire du sens commun, de produire une différenciation entre le système et son environnement, de développer des visions partagées et une propension à la coopération. Pour que les projets jouent ce rôle, il faut que leur processus d'élaboration soit ouvert, partiellement déterminé, basé sur l'itération, que leur dimension opérationnelle ne phagocyte pas la dimension cognitive et prospective, que leur construction s'inscrive dans une temporalité longue émaillée d'épisodes d'évaluation, de réexamen des stratégies, du contexte et du stock des ressources disponibles.

Il convient d'insister sur le fait que les réseaux au sein desquels une capacité d'action collective se constitue n'existent pas nécessairement préalablement aux dynamiques de projet. Ces dernières, en organisant une mobilisation d'une pluralité d'acteurs et une définition incrémentale des stratégies, permettent l'activation d'interactions, l'établissement de connexions, une imbrication des intérêts et des identités. Le contenu du projet se dessine en même temps que les réseaux d'acteurs qui le portent.

### 1.2.3 Construction des connaissances et des choix et intégration systémique

A côté de la dispersion des ressources, un autre élément, jouant celui-ci à l'échelle micro-sociale, est favorable au développement des interdépendances, des interactions et, à terme, à la constitution d'une capacité d'action réticulaire : la manière dont se construisent les choix et les connaissances pour l'action. Il faut repartir ici de la situation d'incertitudes quant au contexte d'action dans lequel agissent les acteurs, aux ressources et aux buts de l'action. Ce contexte génère aussi des incertitudes quant à l'idée même que les acteurs se font de leurs intérêts et de leur identité. Il convient ici, à l'image de Michel Callon et de sa sociologie de la traduction, d'adapter un principe de symétrie généralisée à l'analyse du jeu des acteurs urbains dans le cadre des projets. "Notre but, écrit Michel Callon, est de montrer qu'il est possible de douter de la société elle-même en même temps que les acteurs et que ceci ne conduit ni au chaos ni à l'absurdité"<sup>31</sup>. Les acteurs sociaux n'entrent pas dans des dispositifs d'interaction sociale bardés d'intérêts et d'identités intangibles<sup>32</sup>. Ces dispositifs d'interaction les impliquent dans des activités d'interprétation du monde qui sont, en même temps, des occasions de réinterprétation-reformulation de leur identité et de leur intérêt. Ce contexte d'incertitudes, doublé du phénomène déjà évoqué de dispersion des ressources, ne mène pas au délitement des réseaux d'acteurs, mais amène, à l'inverse, ces derniers à s'impliquer dans des activités de construction collective des connaissances et des choix auxquelles les projets fournissent un cadre. Dans un contexte d'incertitude, les acteurs et institutions qui composent la ville sont à la recherche d'une confrontation à leur environnement –de la même manière que dans un contexte de compétition territoriale, les villes sont amenées à se confronter à leur

---

<sup>31</sup> . "Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année sociologique*, 1986, 36, p. 177. Michel Callon introduit ce principe de "symétrie généralisée" dans l'analyse des controverses scientifiques pour indiquer que, pas plus que la société, la Nature n'est évidente. Dès lors, les controverses scientifiques ne peuvent pas être réduites à des conflits d'intérêts superfétatoires qui se superposeraient sur une activité scientifique qui serait, elle, guidée, par une logique de la découverte de l'évidence scientifique. Dans les débats scientifiques comme dans les débats sociétaux, l'identité des acteurs est en jeu. Dès lors, les stratégies des acteurs ne peuvent pas être réduites à des calculs stratégiques. Michel Callon réintroduit cette considération fondamentale selon laquelle la société est incertaine et discutable. Les individus, dans leurs interactions, en construisent des interprétations différentes. Ces interprétations se confrontent et produisent des déplacements, déplacements des intérêts, déplacements des identités. Les controverses sociales et scientifiques doivent donc être considérées comme des jeux à somme positive, des moments de reformulation des intérêts et des identités, des moments d'alliance et d'enrôlement.

<sup>32</sup> . C'est ce que suggèrent également des théoriciens de la planification comme Patsy Healey ou John Forester. Ils distinguent deux grands modèles de planification : un premier modèle basé sur des mécanismes d'arbitrage entre des intérêts bien compris et qui cherchent à établir un compromis minimum pour décider ; un deuxième modèle basé sur les mécanismes de l'argumentation et qui visent à transformer les représentations et les intérêts des acteurs dans le cadre d'interactions discursives afin de générer des accords autour d'idées nouvelles qui sont autre chose que la somme des intérêts de chacune des parties. Cf. Healey, P., "Discourses of Integration Making Frameworks for Democratic Urban Planning", in Healey, P. et al., *Managing Cities : the New Urban Context*, Chichester, Wiley, 1995 ; Forester, J., *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*, Albany, State University of New York Press, 1993.

environnement. Cette confrontation ne débouche pas uniquement sur des formes de concurrence entre les acteurs mais aussi, et principalement, sur la recherche de coopération et de formes stabilisées d'échanges dans le cadre de réseaux d'action qui sont vecteurs de réduction des incertitudes (incertitudes identitaires, incertitudes cognitives) et constitutifs d'une capacité d'action collective et d'un cadre d'action stable, la ville<sup>33</sup>. Dès lors, il convient d'abandonner une vision de la planification urbaine comme activité mettant aux prises des acteurs et des groupes aux intérêts et représentations définitivement constitués. Ces intérêts et représentations se transforment tout au long du processus de projet. Cela ne veut pas dire que les acteurs entrent dans le processus débarrassés de tout intérêt ou de visée stratégique, mais que leur inscription dans un processus de projet ne s'explique pas uniquement par la volonté d'y voir triompher leurs intérêts mais également par celle d'y réassurer des représentations, des identités et d'y établir des relations de partenariat<sup>34</sup>.

La démarche de projet, parce qu'elle organise une itération entre les moments de définition des orientations stratégiques et la phase de mise en œuvre, parce qu'elle organise une production des connaissances et des choix tout au long de l'action, offre un cadre privilégié à ces activités de réassurance, de reformulation des identités, des intérêts et des représentations. Ces processus interactifs de construction des connaissances et des choix instituent un espace politique et une capacité d'action collective car ils sont également des processus de construction de liens, de renforcement des interdépendances et de la conscience qu'ont les acteurs de ces interdépendances. Dans nos études de cas, on voit effectivement qu'à mesure que les projets se construisent autour de diagnostics, de prospectives, d'aller-retour entre stratégie et opérationnalisation, mais également au fil des conflits et des controverses,

---

<sup>33</sup> . L'idée selon laquelle les processus de construction des politiques publiques ne sont pas uniquement des espaces de confrontation entre intérêts et d'expansion des conflits qui les opposent ("*adversarial politics*"), mais aussi des occasions de production interactive de connaissances vouées à la résolution de problèmes publics ("*problem solving attitudes*") a été également développée par le courant d'analyse cognitive des politiques publiques. On peut notamment se référer aux travaux de Bruno Jobert et l'opposition qu'il établit entre "arènes" et "forums" : "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche", in Faure, A., Pollet, G., Warin, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995. Cf. également Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (eds), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993 ; Radaelli, C., "Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne", *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, avril 2000, pp. 255-275.

<sup>34</sup> . De la même manière, chez March et Olsen, l'acteur, le groupe ou l'institution ne conduisent pas leur action en répondant à la seule question "quel est mon intérêt ?" mais aussi "qui suis-je ?". L'action humaine est moins dirigée par l'anticipation des conséquences et la prise en compte de préférences bien comprises que par la logique de la justesse, de l'action appropriée. Cf. *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995, p. 6. On n'est pas très loin non plus des propositions anthropologiques d'un A. Giddens sur la "société du risque" selon lesquelles les acteurs, dans les interactions, sont motivés autant par le désir d'y trouver des réassurances cognitives, identitaires et normatives, que d'y imposer leur rationalité instrumentale. Cf. *Modernity and Self Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, London, Polity Press, 1991.

des liens systémiques se solidifient, des réseaux de communications se densifient et des habitudes d'interpellation réciproques s'instaurent<sup>35</sup>.

Ainsi, l'institutionnalisation de la ville comme espace politique et d'une capacité d'action collective dans les villes prend la forme d'une activation des réseaux d'acteurs urbains au fil des interactions qui jalonnent l'élaboration incrémentale des projets. Des standards d'interprétation du monde, des systèmes d'attentes réciproques, des normes d'action et des identités se cristallisent sans forcément qu'une autorité politique orchestre strictement ce processus.

### **1.3 Instituer le système urbain au travers de modes de coordination et de régulation peu formalisés**

Dans la démarche de projet comme dans toutes les formes d'action empruntant à la forme réticulaire, l'objectif de l'action "n'est pas de déterminer le meilleur choix possible mais bien davantage de permettre, chemin faisant, l'identification de choix sur lesquels l'ensemble des parties prenantes d'une action publique s'accorde"<sup>36</sup>. Dans un contexte d'incertitude et de rationalité limitée, l'enjeu de l'action collective s'élargit, sinon se déplace. Il ne s'agit plus uniquement de décider en fonction d'une rationalité scientifique substantielle mais de garantir en permanence les conditions d'une articulation des ressources et d'une coopération durable entre une pluralité d'acteurs. Pour ce faire, les formes d'action et de coordination privilégiées dans les démarches de projet sont des structures d'interaction souples et peu formalisées et n'empruntent que marginalement au commandement hiérarchique<sup>37</sup>.

#### 1.3.1 Projet et espace de jeu transactionnel

Tout se passe comme si l'inscription des acteurs dans les relations réticulaires et le développement d'une capacité d'action systémique ne pouvaient se faire qu'à la condition que les acteurs, groupes et institutions trouvent dans les interactions de projet un espace de jeu transactionnel laissant la place à des processus de construction et de réassurance identitaire et

---

<sup>35</sup> . Pour peu que les conditions évoquées plus haut soient présentes : une structure organisationnelle qui ouvre le projet aux négociations, aux controverses, qui n'enferme pas le projet dans une gestion purement technicienne ; la constitution d'un réseau d'acteurs autonomes ; un portage politique qui ne se résume pas au monopole des régulations.

<sup>36</sup> . Jouve, B., "Réseaux et communautés de politique publique en action", in Le Galès, P., Thatcher, M. (dir.), *Les réseaux de politique publique*, op. cit., p. 135.

<sup>37</sup> . On n'est pas très loin ici d'une définition du processus d'institutionnalisation présente dans la théorie des jeux. Dans cette perspective, l'institutionnalisation s'opère dans le cadre d'un mécanisme où les règles et les comportements se renforcent mutuellement au fil des interactions sociales sans que la présence d'un tiers coercitif soit requis. Sur la théorie des jeux appliquée aux institutions, cf. Calvert, R., "Rational Actors,

cognitive<sup>38</sup>. C'est l'existence d'un "jeu", au sens d'une souplesse de la relation d'interaction entre plusieurs parties, qui conditionne la participation des acteurs et des institutions au processus du projet.

Ce jeu est notamment garanti par le caractère partiellement finalisé<sup>39</sup> de la démarche de projet. Les contenus, les objectifs sont constamment justiciables d'évaluations et d'amendements. Par ailleurs, on l'a vu, la production effective d'*outputs* matériels n'est qu'un des aspects de la démarche de projet, l'institution et la reconduction de réseaux d'acteurs et d'une action collective sont des dimensions tout aussi importantes. Ce caractère partiellement finalisé laisse de la place à d'autres processus ou interactions que ceux qui sont strictement orientés vers la construction des choix. Les processus interactifs de projet permettent aux acteurs d'interpréter les situations, leur identité et ce qui les unit à d'autres acteurs. Cet espace de jeu transactionnel est également dégagé par la nature incrémentale des processus de construction des choix, par le caractère réversible et amendable de ces choix, par des dispositifs de construction des connaissances qui jalonnent l'ensemble du processus de projet. Les interactions qui peuplent ces processus d'actualisation des ressources, des choix et des connaissances sont autant d'occasions pour les acteurs de s'approprier les objectifs collectivement construits. Le fait que les projets ne soient pas des processus bouclés, surdéterminés par les stratégies de tel ou tel acteur permet aux acteurs d'investir les dispositifs de projet, de construire des liens réticulaires sur la base d'une reconnaissance d'intérêts communs et, au final, de constituer une capacité collective d'action.

L'analyse des quatre projets révèle que le caractère flou et négociable du contenu du projet permet d'y associer un grand nombre d'acteurs, de dépasser certains blocages politico-administratifs. A Marseille, la réouverture du processus d'élaboration du projet d'Euroméditerranée, à partir de 1998, a permis à une pluralité d'institutions de l'articuler à leurs propres intérêts. Le caractère relativement vague des prescriptions de la *Variante* pour

---

Equilibrium, and Social Institutions", in Knight, J., Sened, I. (eds), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995.

<sup>38</sup> . Depuis Goffman, on sait en effet que c'est le jeu qui existe entre le "je" et l'ordre social qui permet à l'individu, ou au groupe, de construire son identité. Les situations où ce jeu est suspendu, celles qui caractérisent les institutions totales par exemple, privent l'acteur de cette capacité de construire et moduler son identité. Cf. *Asiles. Etude sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit, 1968, cf. également sur le traitement de la question de l'identité par le courant de l'interactionnisme symbolique, De Queiroz, J.-M., "Exclusion, identité et désaffection", in Paugam, S. (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, 1996.

<sup>39</sup> . Cette faible finalisation des dispositifs d'action par projet permet de rapprocher les démarches de projet des politiques procédurales évoquées par P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis, in "L'intérêt général comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, n°42, 1998, p. 39. On peut faire la même remarque sur les politiques d'évaluation au niveau régional, cf. Fontaine, J., Warin, P., "Evaluation in France, a component of territorial public action", *Public Administration*, 79, 2, 2001, pp. 361-381.

Porto Marghera à Venise a permis de ne pas clore l'espace du compromis, de ne pas figer le plan et d'en faire un espace de négociation, de recherche d'intérêts communs. A Nantes, l'implication des élus municipaux dans les dispositifs peu contraignants du Projet 2005 ou de la démarche "Ile de Nantes / Rives de Loire" permet de ne pas opposer les identités de conseillers municipaux et de conseillers d'agglomération, offre aux élus un espace où ils peuvent concilier ces deux identités, et débouche, au final, sur le maintien des coopérations et le renforcement du processus d'intégration intercommunale. Enfin, les promoteurs du plan stratégique de Turin attendent de la participation d'une grande diversité d'acteurs à des dispositifs de description et d'interprétation du territoire qu'elle génère chez ces acteurs des aménagements identitaires qui les amènent à s'inscrire dans des réseaux d'action collective. Pour ce faire, on conçoit des dispositifs souples, peu formalisés, basés sur la libre association et non sur l'imposition de la coopération.

L'instauration d'un jeu transactionnel dans le processus de planification se concrétise également par la transformation du statut du plan dessiné. Celui-ci n'est plus une fin en soi, la sanction juridique du consensus, mais un moyen, un outil de communication. Il s'agit de ne pas bloquer le processus de construction d'intérêts et d'identités communs par l'imposition d'un plan bouclé, graphiquement et juridiquement clos. Les représentations graphiques du projet deviennent des outils de négociation, de communication soumis à une permanente évolution. L'émergence des projets de villes et des projets urbains correspond au "*communicative turn*" de la planification urbaine évoqué par Patsy Healey<sup>40</sup>. Le plan n'est plus la représentation graphique close d'un intérêt public défini par les seuls experts appointés et élus mandatés mais une arène de médiation politique, d'explicitation des conflits, d'apprentissage, de compréhension mutuelle des différents intérêts en présence, de construction et d'appropriation collective des problèmes et des solutions. Dès lors, les représentations graphiques du projet n'incarnent plus une rationalité spatiale univoque ; elles doivent poser les conditions du développement d'une raison intersubjective et permettre la construction de consensus opératoires réappropriables par l'ensemble des acteurs.

Dans un registre voisin, Yves Chalas indique que les politiques urbaines sont devenues un espace d'opérationnalisation d'une "pensée faible", d'une "pensée à faible référentiel". "Que faut-il entendre par pensée faible ? C'est le contraire d'une pensée simple, d'une pensée pétrie

---

<sup>40</sup> . Healey, P., "Planning through Debate : the Communicative Turn in Planning Theory", in Campbell, S., Fainstein, S. (eds), *Readings in Planning Theory*, London, Blackwell, 1996. Cf. Healey, P., "Discourses of integration : making frameworks for democratic urban planning", in Healey, P. et al., *Managing Cities : the New Urban Context*, Chichester, Wiley, 1995.



de certitudes et orientée vers des perspectives d'avenir clairement tracées. Une pensée faible est une pensée devenue plus incertaine, plus complexe, moins systématique et par là même moins polémique, moins constituée en doctrine"<sup>41</sup>. Dans le désert doctrinal laissé par l'effondrement des certitudes, modèles et utopies politiques et urbanistiques, les acteurs se trouvent fort démunis pour décider l'avenir de la ville. Dans ce contexte d'incertitudes, "les systèmes de pensée ou de décision les plus déterminés ne résistent pas. Seuls les systèmes flexibles, ouverts, à détermination minimale ou variable, ou encore à identité réglable, c'est-à-dire des systèmes qui comportent eux-mêmes une dose non négligeable d'incertitude et d'indécidabilité, s'adaptent et peuvent prétendre à une relative efficacité. En d'autres termes, il faut des catégories pratiques et floues de raisonnement pour parvenir à penser ou à maîtriser des situations devenues incertaines, par trop éclatées ou paradoxales"<sup>42</sup>. Dès lors, les projets se présentent souvent comme des composés de catégories ou de propositions vagues propices à la formation, dans la communication intersubjective, de solutions acceptables et acceptées par tous. Autrement dit, le projet est généré par le débat ; le processus de projet sert à la découverte du projet. Il ne sert pas à mettre en œuvre un projet préalablement défini.

Le caractère peu ou "non spatialiste" des démarches de projet, pour reprendre le terme d'Y. Chalas, est une des conditions de la formation d'une raison intersubjective. La spatialisation, autrement dit la fixation dans les plans de principes d'organisation non négociables, est une pratique datée correspondant à une période où l'urbanisme mettait en œuvre une rationalité scientifique univoque et où l'espace était considéré comme inducteur du social<sup>43</sup>. Dans les démarches de projet, si spatialisation il y a, elle est avant tout un vecteur de discussion et de découverte du projet plutôt que sa sanction formelle définitive. La spatialisation est un outil d'implication, favorisant l'appropriation du processus de projet par les acteurs, et non plus un dispositif de clôture. Dans le cas de l'Ile de Nantes, le choix des modes de représentation du projet reflète cette volonté de faire des instruments de spatialisation des vecteurs d'implication et d'appropriation. L'utilisation des représentations paysagères évocatrices permet d'ouvrir le projet au dialogue et de ne pas crispier la concertation sur des dimensions réglementaires. Le plan, en étant plus ouvert, est censé être "plus impliquant", selon les termes d'un de nos interlocuteurs nantais, et donc plus efficace dans le cadrage du comportement des acteurs. De la même manière, le refus de donner une

---

<sup>41</sup> . Chalas, Y., "L'urbanisme comme pensée pratique. Pensée faible et débat public", *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, décembre 1998, p. 206.

<sup>42</sup> . *Ibid.*, p. 208.

<sup>43</sup> . Sur cette dimension de l'idéologie urbanistique, cf. Roncayolo, M., "Conclusion", in Duby, G. (dir.), *Histoire de la France urbaine. Tome V*, Paris, Le Seuil, 1985.

traduction graphique au plan stratégique de Turin correspond à la volonté de ne pas figer les négociations entre les acteurs, de ne pas entraver la construction de visions partagées en scellant graphiquement des choix.

On peut avoir une lecture plus critique des démarches de projet et se demander si cette volonté de ne pas spatialiser les hypothèses ne correspond pas à la tentation d'é luder les points de conflit dans les processus de planification, d'escamoter, au nom de la raison intersubjective, les arbitrages délicats auxquels procède nécessairement l'acte planificateur. Yves Chalas parle de la diffusion d'une pensée "moins polémique" dans les nouvelles pratiques urbanistiques. Ceci est sans doute lié au fait que le traitement des enjeux potentiellement générateurs de conflit est relégué au second plan par des dispositifs de projet mettant en scène des accords sur des enjeux plus généraux et moins propices au déchaînement de conflits<sup>44</sup>.

### 1.3.2 Une production de règles et des formes d'action peu formalisées

L'existence d'un jeu transactionnel favorable à l'épanouissement d'un travail des acteurs sur leurs intérêts et leurs identités est également garantie par le caractère peu formalisé des modes d'action et de construction des règles que mettent en place les démarches de projet. L'inscription d'une pluralité d'acteurs interdépendants mais autonomes dans les processus de projet semble être suspendue à l'existence de règles d'interactions peu formalisées. Il semble que plus ces règles sont souples et ajustables, plus les acteurs et institutions impliqués semblent y voir des occasions de réassurance identitaire et cognitive. Les dispositifs formels comme la sanction juridique des décisions, la clôture organisationnelle des interactions, l'arbitrage par le vote sont quasi systématiquement évités car on craint qu'ils figent les interactions entre les acteurs et les appauvrissent. L'efficacité de l'action collective est indexée dans les démarches de projet à la démultiplication des interactions entre acteurs. Les dispositifs formels qui figent les interactions, les limitent dans le temps et dans l'espace sont donc repoussés. Les modes organisationnels qui séparent les phases de conception et de mise en œuvre, qui limitent la production de la connaissance à certaines phases du processus de production de l'action, sont proscrits.

---

<sup>44</sup> . Une remarque similaire est faite par M. Leroy à propos de la procédure des Contrats de Plan Etat-Région. Les documents de diagnostic et de prospective, établis préalablement à la négociation des enveloppes financières, occultent le plus souvent les conflits d'intérêts au profit de la mise en scène du diagnostic et du projet partagés. Quand il s'agit de passer, en coulisses, à la négociation des participations financières de chacune des parties prenantes, cette unanimité de façade est bien vite oubliée. Cf. Leroy, M., "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région", *Revue française de science politique*, 49, 4-5, août-oct. 1999, pp. 573-600.

Ici, la perspective d'économie politique et de sociologie économique est particulièrement utile car elle permet de mettre en lumière les analogies de modes d'action entre la sphère productive et la sphère de l'action publique<sup>45</sup>.

La compétitivité résulte des interactions les moins normalisées, de l'autonomie laissée aux metteurs en œuvre. Plus, les hiérarchies, les structures, les institutions trop formelles apparaissent comme contre-productives car elles figent ces interactions et les appauvrissent. Les processus interactifs garantissent la coopération efficace des acteurs à l'action collective davantage que les structures, procédures et hiérarchies formelles. C'est aussi une des dimensions essentielles du projet dans le domaine de l'action publique urbaine : les modalités d'action interactionnistes et peu formalisées y sont considérées comme des vecteurs de coordination, d'intégration des acteurs et d'efficacité beaucoup plus efficaces que le contrôle hiérarchique que préconisait le plan.

Ainsi, à part le cas de Marseille, où l'on voit que la création d'une structure *ad hoc* de portage du projet freine la construction d'un système d'acteurs, les trois autres projets sont conduits dans le cadre de dispositifs peu formalisés, prenant la forme d'un réseau d'acteurs relativement ouvert. La coordination et la convergence des interventions ne sont plus attendues de l'inscription des acteurs dans des dispositifs réglementaires et des cadres organisationnels formels mais de la sécrétion par et dans les réseaux d'interactions de normes de comportement, d'identités d'action, de routines, etc. Ces normes, identités, routines, ne sont pas préalables à la mise en route du processus de projet. La préexistence d'un système normatif risquerait de figer l'interaction, voire de dissuader l'entrée d'une pluralité d'acteurs dans le processus. Les normes d'action sont secrétées par les interactions qui jalonnent le processus de projet. Elles s'apparentent aux "contraintes informelles" évoquées par North ; elles sont la résultante de la répétition des interactions<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> . Pierre Veltz indique, par exemple, que l'heure n'est plus, dans le monde de l'industrie, à la fixation des agents à leur poste de production et à la limitation des relations entre étapes de la production, éléments fondateurs du taylor-fordisme, mais à l'activation des relations entre acteurs à tous les niveaux de la chaîne. La productivité est désormais relationnelle. "Les nouvelles formes de performance [...] ont pour point commun de reposer sur des *processus relationnels ouverts*, sur des modes de coopération qui sont, en grande partie, en rupture avec les modes statiques et rigides de la coopération taylorienne. L'efficacité et la compétitivité résultent désormais moins de la productivité des opérations élémentaires, ou de l'intensité d'usage de chaque facteur de production pris isolément, que de la qualité de la coordination entre ces opérations et de la combinaison de ces facteurs, reposant elles-mêmes sur la qualité de la coopération non strictement programmée entre tous les acteurs du cycle de production. L'idéal de non-communication entre les acteurs qui était celui du taylorisme devient clairement contre-productif. L'engagement subjectif et la coopération interpersonnelle ne sont plus seulement mobilisés pour 'récupérer' les erreurs de l'organisation formelle. Ils sont de plus en plus au cœur de l'efficacité 'normale' de la production", in Veltz, P., *op. cit.*, p. 162, souligné dans le texte.

<sup>46</sup> . Cf. North, D., *op. cit.*, p. 40 et s.

Les démarches de projet analysées visent à générer une propension des réseaux d'acteurs à agir de manière cohérente et intégrée, selon des normes partagées car coproduites par les acteurs du système, et non pas à imposer de l'extérieur des normes substantielles d'action à ces acteurs. En l'absence de certitudes solides sur les fins, les fins et les normes d'action ne tirent plus leur capacité à réguler les comportements d'une quelconque validité scientifique, mais du fait qu'elles sont partagées car coproduites. On attend donc des interactions de projet qu'elles secrètent des normes d'action qui seront d'autant mieux incorporées par les acteurs, et donc efficaces, que ces acteurs auront participé à leur construction. Le fait que les objectifs des projets sont davantage "découverts" qu'ils ne sont imposés par des acteurs centraux qui y socialiseraient des acteurs périphériques, est nettement mis en lumière dans nos cas par l'évolution du contenu des projets au fil des interactions.

Les normes produites de manière incrémentale présentent l'avantage à la fois d'assurer la mise en cohérence des interventions des acteurs et de permettre aussi une consolidation et une reproduction des réseaux de projet. Elles n'ont plus tant pour vocation de produire des résultats conformes à un intérêt général ou à une rationalité technique, que de mettre en place les conditions d'une reconduction des coopérations entre les acteurs. Elles sont construites par étapes car, à chaque étape, il faut s'assurer que les normes produites assurent la continuité du processus de projet et la pérennité des réseaux d'acteurs. Les normes produites doivent développer la loyauté de chaque acteur au dispositif de projet et aux réseaux d'acteurs mobilisés par le projet. Même à Marseille, cette logique est très présente pendant la période de la Mission de préfiguration de l'Etablissement public. Le contenu de l'opération est alors explicitement présenté comme secondaire par rapport à la mobilisation des réseaux et à la construction d'un consensus. Avec la direction Guénod, l'EPAEM renoue avec ce principe puisque la méthode de projet mise en place vise à "forger des finalités", autrement dit à accompagner la consolidation d'orientations au fil des interactions. A Venise, la gestion des instruments d'urbanisme vise à éviter les stratégies d'*exit*, à produire un cadre permettant d'établir des compromis. Dans le cas du projet pour l'Ile de Nantes, le plan s'offre comme un cadre argumentatif permettant la consolidation à la fois de normes d'action partagées et d'un réseau d'acteurs. De la même manière, *Torino Internazionale* vise à faire émerger, dans le cadre du même processus incrémental et non déterminé, un système d'acteurs urbains et des stratégies partagées.

Au total, il semble que, dans les démarches de projet, la coordination soit davantage obtenue par le développement d'un sens de la justesse chez les acteurs dans le cadre d'une sécrétion incrémentale de normes, que par l'imposition par un tiers de normes d'action

substantielles. Selon March et Olsen, l'action est conduite non pas tant et uniquement en fonction des préférences des acteurs et des calculs coûts-avantages qu'ils effectuent, qu'en vertu de ce que les acteurs jugent comme étant juste et approprié de faire dans un contexte donné et dans le cadre d'un système de normes, de règles et d'identités donné<sup>47</sup>. Cette "*logic of appropriateness*" ne doit pas être interprétée comme une logique d'ajustement de l'action à des principes moraux. Marsh et Olsen proposent une définition cognitive du sens de la justesse. L'acteur ajuste son action en fonction de la manière dont il interprète une situation et de la manière dont elle met en jeu ses intérêts et son identité. March et Olsen attribuent aux institutions la faculté d'influer sur les modalités selon lesquelles les acteurs interprètent les situations et règlent leur action en fonction de ces situations. Dans le cadre des projets, les réseaux d'interactions agissent à la manière d'institutions et participent à structurer la perception qu'ont les acteurs de la situation et de la manière dont cette situation met en jeu leurs intérêts et leur identité. Les interactions de projet contribuent donc à développer un sens de la justesse. Les attentes, préférences, intérêts, représentations et identités des acteurs ne sont pas des éléments exogènes, préfixés, fonctionnant comme des intrants dans les processus de projet, ils sont reformulés dans les interactions. Et ce, d'autant plus que ces interactions se dérouleront dans un cadre peu formalisé qui ne les appauvrit ni ne les rigidifie.

Une illustration de ce développement d'une logique de la justesse dans les dispositifs de projet est fournie par l'omniprésence de la notion de partage dans les discours qui accompagnent les projets étudiés. La capacité d'une norme à régler le comportement des acteurs n'est pas tant garantie par sa validité scientifique ou la légitimité politique de l'acteur public qui l'impose que par sa capacité à être réappropriée par les acteurs qui devront s'y conformer. Dès lors, ce sont les critères de validité et de légitimité des choix urbains qui s'en trouvent modifiés. Les normes et les choix légitimes sont les normes et les choix "partagés". Les choix légitimes sont ceux qui produisent des normes souples, acceptables, appropriables par la pluralité des acteurs et qui permettent de reproduire les dispositions des acteurs à la coopération. La norme construite dans le cadre des projets s'apparente davantage au "standard" qu'à la "règle", selon la distinction établie par Carlo Donolo<sup>48</sup>. Les règles fixent le "souhaitable" quand les standards désignent le "correct". "Les règles fixent les modalités selon lesquelles les acteurs doivent interagir, leur indiquent comment ils doivent se comporter. Les standards, en revanche, fixent un critère vers lequel les interactions doivent s'orienter, ou

---

<sup>47</sup> . Marsh, Olsen, *Democratic Governance, op. cit.*, p. 31.

<sup>48</sup> . Donolo, C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano, Feltrinelli, 1997, p. 142 et s.

encore quelles sont les qualités [...] qui doivent être présentes dans l'action et dans ses résultats"<sup>49</sup>.

### 1.3.3 Une institutionnalisation résultant d'une pluralité de modes de coordination

Dès lors qu'il importe dans les démarches de projet de ménager les identités, les intérêts pour obtenir la coopération des acteurs, les démarches de projet tendent à privilégier les modes de régulation et de coordination qui n'empruntent pas exclusivement à la logique du commandement hiérarchique. On attend de la mise en œuvre de modes de régulation empruntant aux logiques du marché et à celle de la communauté, non seulement qu'elle permette une meilleure allocation des ressources et une plus grande efficacité des mécanismes de production de la ville, mais également qu'elle développe une propension durable des acteurs à la coopération. Le recours à des régulations extra-politiques est censé développer des réseaux denses d'interactions et participer à la constitution d'une capacité d'action collective et à l'institutionnalisation de la ville comme espace politique. Dans le cadre des projets étudiés, on n'est plus dans une logique où seule l'institution et l'intervention publiques ont une vertu instituante. Les logiques marchandes et les logiques communautaires participent, elles aussi, à l'institutionnalisation de la ville.

La forte légitimation dont bénéficient les logiques de marché dans les démarches de projet ne doit pas être uniquement interprétée comme une volonté de soustraire la ville à tout contrôle public et de la livrer aux dynamiques de valorisation et de dévalorisation imposées par les marchés fonciers et immobiliers<sup>50</sup>. Cette légitimation correspond également au constat selon lequel la ville vivable est celle qui bénéficie de ces dynamiques de marché et dont le développement, la gestion et les transformations ne sont pas uniquement pris en charge par des régulations publiques. Ici, les contre-modèles du projet urbain sont notamment les expériences françaises des ZUP et des villes nouvelles. L'emprunt aux dynamiques de marché est, par ailleurs, vu comme un bon moyen, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, d'intéresser une grande diversité d'acteurs aux initiatives publiques de transformation de la ville et d'articuler les ressources publiques et privées. Enfin, ce qui est recherché, c'est la constitution de réseaux de projet, de normes d'actions, de valeurs et de routines, sur la base de régulations marchandes. Autrement dit, on attend des mécanismes d'ajustement par la concurrence et les prix qu'ils concourent à l'institutionnalisation de réseaux

---

<sup>49</sup> . *Ibid.*, p. 143-144.

<sup>50</sup> . Ou encore comme l'invasion du secteur des politiques urbaines par un "référentiel de marché", cf. Jobert, B., Théret, B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

d'acteurs, d'une capacité d'action collective et de normes, d'identités d'actions et de valeurs permettant de "discipliner" les interventions des acteurs économiques dans le cadre du projet. Le marché n'est plus vu comme une force contribuant nécessairement à la fragmentation des initiatives dans la ville mais comme un espace d'interactions sécrétant des interdépendances, une capacité d'action collective et des normes partagées<sup>51</sup>.

A Marseille, la volonté de laisser une place aux aléas du marché dans la définition du contenu du projet correspond certes à la volonté de protéger Euroméditerranée des risques de décalage entre le programme et les tendances des marchés immobiliers<sup>52</sup>, mais elle correspond également à la volonté de constituer un réseau d'acteurs économiques intéressés au projet, susceptibles d'intégrer le dispositif d'élaboration de son contenu et de construire entre eux des rapports d'interdépendance. A Venise, à travers le projet pour Porto Marghera, on entend abandonner une conception exclusivement défensive du plan qui en fait un instrument permettant de mater les dynamiques des marchés industriel, foncier et immobilier. Il s'agit désormais de prendre appui sur ces dynamiques, de les gouverner, d'en faire des dynamiques constitutives de réseaux d'acteurs, le moyen d'articuler les ressources et de faire partager les objectifs du projet. A Nantes, il s'agit également de prendre appui sur la vitalité immobilière générale dont bénéficie le site de l'île de Nantes pour impulser des transformations. La méthode de planification ne consiste donc pas à bloquer les transformations, à geler les terrains en attendant l'adoption définitive du plan public mais à profiter des dynamiques favorables du marché pour impliquer les acteurs fonciers et immobiliers et cadrer leurs interventions en les insérant dans les dispositifs d'élaboration du projet. Les mécanismes d'intéressement marchand ne sont pas vus comme exclusifs de la construction d'un cadre d'action commun.

Dans le cadre des processus de projet, la capacité d'action, les réseaux de coopération s'instituent également sur la base d'un recours à des modes de régulation de type communautaire. Qu'entend-on par modes de régulation de type communautaire ? On peut les définir comme des modes d'organisation et de coordination des activités sociales qui ne sont basées ni sur l'échange intéressé (marché), ni sur le commandement hiérarchique (Etat) mais sur des relations d'obligation réciproque et sur une loyauté des individus et des groupes aux normes et institutions du ou des ordre(s) communautaire(s) dans lesquelles ils s'inscrivent<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> . Granovetter, M., "Economic action and social structure : the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91, nov. 1985, pp. 481-510.

<sup>52</sup> . Voir d'accélérer l'éviction des populations existantes.

<sup>53</sup> . W. Streeck et P. Schmitter distinguent pour leur part trois principes de fonctionnement et de régulation des rapports sociaux correspondant aux trois modes de régulation classiquement repérés dans les sociétés modernes :

On suivra ici une perspective analytique tracée par Arnaldo Bagnasco dans *Tracce di comunità*<sup>54</sup>. Pour cet auteur, il ne s'agit pas de reprendre à son compte le délicat concept de communauté et d'appréhender, par exemple, les villes comme des communautés régulées par des solidarités mécaniques enserrant les individus dans des rôles extrêmement contraignants, où la coopération entre les individus est de nature spontanée, non contractuelle et tacite. En revanche, il importe de prolonger le questionnement inauguré par certaines figures fondatrices de la sociologie autour du thème de la rationalisation de la vie sociale et du passage de fonctionnements communautaires à des fonctionnements sociétaux. Pour Bagnasco, les couples d'opposition forgés par Tönnies, entre communauté et société<sup>55</sup>, par Weber, entre communauté et association<sup>56</sup>, ou par Durkheim, entre solidarité mécanique et solidarité organique<sup>57</sup>, n'avaient pas tant pour intérêt de distinguer strictement les sociétés dites traditionnelles des sociétés modernes que d'examiner la manière dont des sociétés saisies par des processus de rationalisation –généralisation des rapports contractuels, prédominance de la rationalité instrumentale, bureaucratisation- font encore une place à des modes de régulation associés à la forme communautaire comme la rationalité en valeur, l'identité ou la réciprocité. Ce questionnement autour de la présence de "traces de communauté" dans l'agir social moderne s'avère particulièrement utile pour l'analyse de formes d'action comme le projet qui visent à secréter chez les acteurs des mécanismes d'identification aux réseaux d'action et développer des rapports entre acteurs basés, entre autres, sur la réciprocité. La traque des modes de régulation de type communautaire permet de dépasser les approches utilitaristes de l'action publique et de l'inscription des modes d'inscription dans les projets. Elle permet de montrer que, dans un contexte incertain, les acteurs obéissent autant à une logique de l'identification qu'à une logique de l'utilité<sup>58</sup> et qu'ils s'inscrivent dans des processus d'action interactifs autant parce que ceux-ci leur fournissent l'espace pour une réassurance identitaire et cognitive que parce qu'ils y trouvent un moyen de faire triompher leurs intérêts. Elle permet également d'observer comment des dynamiques de projet inscrites dans la durée et basées sur

---

la "solidarité spontanée" qui correspond au mode de régulation communautaire, la "compétition dispersée" qui correspond à la régulation marchande et le "contrôle hiérarchique" qui correspond aux régulations étatiques, in "Comunità, mercato, stato e associazioni. Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale", *Stato e mercato*, n°13, avril 1995, pp. 47-86.

<sup>54</sup> . Bagnasco, A., *Tracce di comunità*, Bologna, Il Mulino, 1999. Le titre de l'ouvrage peut se traduire littéralement en français par "traces de communauté".

<sup>55</sup> . Tönnies, F., *Communauté et société*, Paris, PUF, 1944.

<sup>56</sup> . Weber, M., *Economie et société. Vol. I. Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1971.

<sup>57</sup> . Durkheim, E., *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1960.

<sup>58</sup> . Nous empruntons cette distinction à Alessandro Pizzorno in "Limiti alla razionalità della scelta democratica", in Pizzorno, A., *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli, 1994, pp. 145-184.



l'intensification d'interactions peu formalisées peuvent stabiliser des rapports de réciprocité<sup>59</sup>. Chez Karl Polanyi<sup>60</sup>, la réciprocité qualifie une relation de coopération ou d'échange marchand qui ne s'épuise pas avec la satisfaction de l'utilité par chacune des parties mais se prolonge, se stabilise dans le temps et cristallise des rapports d'obligation entre les acteurs impliqués.

Dans les démarches de projet que nous avons pu observer, la constitution d'une capacité d'action collective et l'institutionnalisation de la ville comme espace politique procèdent d'un processus de densification des interactions entre acteurs qui accompagne l'élaboration et la mise en œuvre du projet. Cette densification des réseaux d'interactions est, à son tour, permise par le caractère négociable du contenu du projet et le recours à des formes de production des choix, de coordination des interactions qui n'empruntent pas uniquement aux régulations politico-institutionnelles mais également aux régulations marchandes et communautaires. Cependant, on va voir que ces régulations n'ont de vertu instituante qu'à condition d'être secondées par des régulations descendantes, d'ordre politique et institutionnelle.

## **2. Une institutionnalisation descendante par la direction politique**

La démarche de projet a la particularité d'articuler deux dynamiques d'institutionnalisation : une dynamique d'institutionnalisation par les interactions que l'on vient d'analyser ; une dynamique d'institutionnalisation par l'activité de direction politique exercée par des leaders et/ou des institutions publiques. Cette particularité nous oblige à dépasser l'approche des réseaux d'action publique que nous avons retenue pour rendre compte du caractère instituant des interactions de projet. En effet, cette approche peine à réintégrer la question de la direction politique et du rôle des institutions publiques dans les dispositifs réticulaires. Cette difficulté est liée d'abord au parti pris théorique et méthodologique de cette approche qui s'est construite contre les approches structuralistes du pouvoir et qui est, par conséquent, centrée sur l'analyse des acteurs. La littérature sur les réseaux réfute l'idée d'un acteur central ou d'une institution politique capable de contrôler et d'influencer unilatéralement les autres acteurs. Elle peine donc à déboucher sur une théorie plus générale de l'Etat, celui-ci est souvent ramené à "une collection d'ordres locaux indépendants les uns

---

<sup>59</sup> . Weber indiquait déjà que des relations sociales entamées à l'aune de la rationalité instrumentale pouvaient secréter des valeurs de réciprocité, une communauté de sentiment et *vice-versa*. Cf. *Economie et société*, op. cit., p. 58 et s.

<sup>60</sup> . Polanyi, K., *La grande transformation. Aux origines économiques et politiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

des autres"<sup>61</sup>. Mais cette difficulté est aussi due à une conception sommaire du pouvoir ou de l'influence politique qui reste indexée au commandement hiérarchique et normatif. En réalité, à travers l'accompagnement de la production d'un méta-projet, ensemble de grands principes stratégiques qui structurent les interactions de projet, une capacité de direction politique des projets se dessine sans laquelle, d'ailleurs, le processus d'institutionnalisation par les interactions serait entravé. Cette activité de direction politique prend essentiellement la forme d'un cadrage des interactions de projet et tend à ne plus avoir les institutions politiques formelles comme cadre privilégié.

## 2.1 Méta-projet et direction politique du projet

L'approche des réseaux peine à appréhender le rôle spécifique des acteurs et des institutions politiques dans les formes d'action publique recourant à des systèmes d'interactions car elle néglige la capacité du politique à intégrer une pluralité de réseaux. P. Le Galès indique que la focalisation de l'approche réticulaire sur des secteurs de politique publique pris isolément tend à renforcer l'impression de fragmentation et d'autonomie des réseaux. Pourtant, les démarches de projet urbain et de projet de ville révèlent une capacité des exécutifs urbains à articuler les réseaux sectoriels, à les amener à agir en fonction de stratégies à long terme élaborées politiquement<sup>62</sup>. Ainsi, des logiques politico-institutionnelles peuvent-elles s'imposer aux réseaux ; la détention de ressources politiques permet à certains acteurs –élus cumulards, hauts fonctionnaires, etc.- d'articuler l'action des réseaux sectoriels.

Malgré un certain décentrement des régulations politico-institutionnelles, repérable à la procéduralisation de l'intérêt général, à la transformation du rôle du plan mais aussi au désengagement des administrations publiques des dimensions opérationnelles du projet, une capacité de direction politique du projet demeure. Cependant, elle ne prend pas la forme d'une domination des acteurs politiques dans la définition des contenus des projets mais celle d'un accompagnement du processus de sédimentation des choix stratégiques. Autrement dit, cette activité de direction politique consiste à garantir les conditions de la formation d'un méta-

---

<sup>61</sup> . Jouve, B., "Réseaux et communautés de politique publique en action", *art. cit.*, p. 132.

<sup>62</sup> . Le Galès P., "Urban Governance and Policy Networks. On the Urban Boundedness of Policy Networks. A French Case Study", *Public Administration*, vol. 79, n°1, 2001, pp. 167-184. P. Le Galès montre bien comment, dans le cas de Rennes, les élites politiques ont développé, institutionnalisé et instrumentalisé les réseaux de politiques publiques pour en faire des structures souples d'opérationnalisation de stratégies politiques. Andy Smith, dans un registre voisin, a bien montré que les politiques territoriales sont tout particulièrement perméables aux logiques de direction politique parce que, notamment, elles mobilisent des réseaux trans-sectoriels et parce qu'au sein de ces réseaux, la légitimité politique est une ressource primordiale qui permet aux élus d'intégrer et de contrôler les réseaux, in Smith, A., *L'Europe au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1995. Cf. également "Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique", in Le Galès, P., Thatcher, M. (dir.), *Les réseaux de politique publique*, *op. cit.*

projet et à diffuser les principes posés par ce projet à travers la réitération d'un *policy discourse*.

### 2.1.1 Un décentrement apparent des régulations politico-institutionnelles

#### *Une procéduralisation de l'intérêt général*

L'analyse des modes d'élaboration des projets montre clairement que les acteurs et les institutions publiques ne revendiquent plus d'exclusivité dans la définition de l'intérêt général local. Pour reprendre les termes utilisés par Arthur Jobert dans son analyse des conflits liés à l'implantation de grandes infrastructures, on observe une véritable remise en cause des frontières entre intérêts légitimes et illégitimes, entre l'intérêt général porté par les administrations, les élus, les experts, et les "intérêts particuliers" portés par les riverains, les acteurs économiques, les associations, etc<sup>63</sup>. Les contextes dans lesquels sont conduits les projets sont caractérisés par un nombre d'acteurs beaucoup plus important qu'auparavant et par une dispersion des ressources, notamment des ressources exprimées en termes de légitimité à s'exprimer publiquement. Dès lors, les critères de justification d'un projet se construisent localement, de manière incrémentale au fil des interactions entre acteurs publics et privés, au fil des enrichissements et des amendements dont le projet est l'objet et non plus sur la base de l'évocation d'une légitimité supérieure conférée par le fait de représenter l'Etat central, par une compétence technique ou un mandat représentatif. "Aujourd'hui, écrit Arthur Jobert, chaque projet semble devoir être justifié au cas par cas sans qu'un référentiel global s'impose d'emblée à l'ensemble des acteurs"<sup>64</sup>.

De plus, cet intérêt général est toujours provisoire, relatif à un contexte, à un état des ressources à un moment  $t$ , il est toujours susceptible de révision. Les justifications d'un projet sont sans cesse à réévaluer, à réexaminer. Dans un contexte pluraliste, marqué par les interdépendances multiples et les incertitudes, l'intérêt général correspond à des énoncés politiques qui, à un moment précis, permettent de construire des consensus opératoires, une capacité d'action collective, plutôt qu'à des énoncés validés par les acteurs ou les institutions légitimes. La démarche de projet est la procédure qui permet la construction de ces éléments d'intérêt général à partir de la confrontation des représentations, des intérêts légitimes d'une pluralité d'acteurs publics et privés. Le projet fait partie de ces formules de planification qui signent le passage d'une rationalité substantielle orientée vers l'optimisation des décisions à

---

<sup>63</sup> . Jobert, A., "L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix*, n°42, 1998, pp. 67-92.

<sup>64</sup> . *Ibid.*, p. 75.

une rationalité procédurale orientée vers la nécessité de rendre possibles quelques décisions efficaces et considérées comme satisfaisantes par un maximum d'acteurs à un moment  $t^{65}$ .

Dans un contexte marqué par les incertitudes quant aux fins et un phénomène de décentralisation des légitimités<sup>66</sup>, les acteurs publics se voient pour partie dépossédés de leur capacité à dire l'intérêt collectif. Ils ne cherchent dès lors pas tant à imposer les décisions légitimes et scientifiquement valides que celles qui peuvent faire l'objet d'un partage, d'un consensus. Ils instaurent, à travers les dispositifs de projet, un cadre argumentatif<sup>67</sup>, institutionnalisent des formes de délibération élargies et dilatées dans le temps, au sein desquelles une pluralité d'hypothèses<sup>68</sup> sur l'intérêt général émises par une pluralité d'acteurs et de groupes, ont vocation à s'exprimer.

#### *La transformation du rôle du plan*

Dès lors, le plan d'urbanisme public change de vocation dans ces démarches de projet. Il ne vise plus à "congeler" au travers d'une représentation graphique (le plan) et d'une codification réglementaire (le règlement) une vision close de la ville idéale. Il sert davantage à susciter des prises de position, à amorcer des confrontations de représentations et d'intérêts et il évolue au gré des accords successifs sur lesquels débouchent ces confrontations. A Marseille, on a dépassé rapidement la démarche du Master plan privilégié par la direction Becker pour faire du plan un outil de négociation constamment actualisé et permettant de "forger des finalités" de manière incrémentale. A Venise, la *Variante* pour Porto Marghera laisse également des marges importantes de négociation permettant de traiter des implantations industrielles au cas par cas. Le projet d'ensemble apparaît, là aussi, *in itinere*. A Nantes, la technique du plan-guide permet de tester des hypothèses en matière de découpage des îlots et de les négocier avec les tiers (propriétaires, promoteurs, habitants). Il est une base

---

<sup>65</sup> . Curti, F., Gibelli, M. C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, 1996, p. 17. Ce point de vue est confirmé en France par deux aménageurs publics : "l'aménagement est devenu un processus négocié plutôt qu'un projet finalisé", in Baïetto, J.-P., Frébault, J., "Introduction. De l'aménagement au management urbain", in Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1996, p. 16.

<sup>66</sup> . Décentralisation des légitimités des administrations centrales vers les élus locaux, certes, car ceux-ci se voient désormais perçus comme responsables de l'ensemble des affaires de leur territoire (sur ce point cf. Duran, P., Thoenig, J.-C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *art. cit.*), mais aussi décentralisation des légitimités des acteurs publics aux acteurs privés.

<sup>67</sup> . Mazza, L., *Trasformazioni del piano*, Milano, F. Angeli, 1997.

<sup>68</sup> . On peut rapprocher ce phénomène de procéduralisation de l'intérêt général dans le domaine de l'action publique urbaine de l'avènement de ce qu'Anthony Giddens qualifie, après d'autres, de "société du risque". Dans une telle société, indique-t-il, "les connaissances prennent la forme d'hypothèses", à plus forte raison quand il s'agit de prévoir et préparer l'avenir. Il est clair que les modes de formation des décisions dans la démarche de projet consistent à mettre en œuvre une forme de principe de précaution urbanistique. Les visions produites sur le futur sont constamment justiciables de révision et peuvent même être abandonnées à tout moment du

de dialogue qui n'a pas d'effets juridiques en soi. Seuls des accords partiels obtenus sur des territoires de projet seront traduits en plans opposables au tiers, mais le plan d'ensemble, lui, reste soumis à la discussion. *Torino Internazionale* se passe carrément de matérialisation graphique.

Cette transformation du rôle du plan s'accompagne d'une transformation des figures classiques des urbanistes publics. Les figures professionnelles qui émergent autour des projets s'émancipent du modèle de l'aménageur-concepteur et se redéfinissent autour de fonctions de gestion des processus<sup>69</sup>. Au sein d'Euroméditerranée, les urbanistes-concepteurs et les gestionnaires de procédures ont été marginalisés par des profils d'urbanistes ensembliers. A Venise, le cœur de l'activité de la figure centrale du projet pour Porto Marghera, T. Pugliese, n'est pas le dessin des plans ou la conception mais la mobilisation des ressources et la négociation des conditions d'implantation des industries. A Nantes, N. Binet est également dégagé des contraintes de la conception et de la gestion des procédures, son activité d'ensemblier consiste à articuler les logiques des différents intervenants et de rappeler les acteurs au respect des principes du méta-projet. L'émergence de ces figures professionnelles d'ensemblers ou encore d'assembleurs correspond à la remise en cause du schéma linéaire classique d'aménagement organisant une succession de phases bien identifiées et autonomes partant des objectifs pour arriver à l'opérationnel. Les ensembliers organisent un système d'interactions et d'itérations entre le méta-projet et l'action opérationnelle. Le maintien d'une structure d'aménagement *ad hoc* dédiée à la maîtrise des procédures comme l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée à Marseille tend à être présenté, dans les milieux de l'urbanisme, comme une survivance exceptionnelle du vieux système d'aménagement à la française, survivance plus ou moins justifiée par la spécificité du contexte local<sup>70</sup>.

---

processus de planification. Cf. Giddens, A., *Modernity and Self Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, London, Polity Press, 1991, p. 3.

<sup>69</sup> . Ces constats sont conformes à ceux établis par Alain Bourdin : "l'importance nouvelle du suivi de gestion ou des problèmes juridiques ainsi que la complexification des bâtiments, tout cela conduit à une relative dématérialisation de l'activité, alors que, d'un autre côté, la réalisation elle-même se définit plus comme un processus continu que par une suite d'étapes bien différenciées et que, surtout, le suivi de gestion et la négociation avec les partenaires ne sont rien d'autres que des processus. L'urbaniste lui-même, qui sait faire des plans, des projets bien léchés ou des règlements, se trouve confronté à la nécessité d'ajuster sans cesse, de suivre pas à pas...", in "L'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur", in Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>70</sup> . "Le modèle de référence de l'aménageur, fondé historiquement sur la transformation foncière, l'externalisation des charges d'aménagement, une organisation 'descendante' du pouvoir d'aménagement et une tendance à 'l'autonomisation' par rapport à la collectivité publique, est, en effet, aujourd'hui en bout de course", in Frébault, J., "Vers la fin du modèle classique d'aménageur", in Masbouni, A. (dir.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, Club Ville Aménagement, Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, La documentation française, avril 2001, p. 134.

## *Le dégagement des acteurs et institutions publics des dimensions opérationnelles du projet*

Ce retrait des acteurs publics de l'acte de conception a pour corollaire leur désengagement, plus ou moins net selon les cas, des phases opérationnelles des projets. Ce désengagement se traduit, notamment, par une limitation des acquisitions foncières publiques, la délégation de maîtrise d'œuvre, la concentration de l'intervention publique sur quelques actions-clé, sur les espaces publics, parfois par la privatisation de certains services publics urbains. A Marseille, à la suite des recommandations de l'audit en faveur d'une limitation de l'intervention foncière de la puissance publique, l'Etablissement public a recentré son activité sur la fonction d'ensemblier, en déléguant notamment la maîtrise d'œuvre sur certaines opérations et en concentrant son intervention directe sur quelques opérations leviers. A Venise, si la capacité d'intervention foncière de la commune a été développée, c'est dans l'optique de fluidifier le marché des terrains industriels plutôt que de constituer des réserves foncières. A Nantes, la volonté est très nette de ne pas diluer la volonté politique incarnée par le projet dans une implication opérationnelle trop forte du public. La ville et la communauté urbaine entendent donc limiter leur intervention foncière et ne pas se lancer systématiquement dans des procédures trop lourdes de type ZAC ou ZAD. Enfin, dans les deux villes italiennes, la volonté de dégager le gouvernement urbain des considérations de gestion pour le convertir à une activité de guidage stratégique s'est traduite par une vague de privatisations des services urbains.

De plus en plus, l'engagement des acteurs publics se fait en amont de l'activité proprement opérationnelle. Cela ne signifie pas que la puissance publique n'exerce plus aucun contrôle sur la phase opérationnelle mais que ce contrôle s'exerce moins par une implication directe dans les dimensions concrètes de l'aménagement que par l'articulation entre les dimensions opérationnelles du projet et les orientations stratégiques, autrement dit par l'organisation d'une itération permanente entre les projets concrets et le méta-projet<sup>71</sup>. La

---

<sup>71</sup> . Les intérêts privés voient leur intervention dans la ville légitimée ; dès lors, l'intervention publique ne vise plus exclusivement à occuper le terrain opérationnel de la fabrication de la ville pour en exclure les régulations marchandes. C'est ce qu'indique Massimo Cacciari : *"Le politique, le public ne perd pas d'importance dans ce processus, il en gagne. Il cesse d'avoir un rôle envahissant et trop absorbant de type administratif. Le politique, le public cesse de faire un métier qui n'est pas le sien, celui d'administrer, de gérer. Parce que ces tâches d'administration et de gestion, des entreprises ad hoc, spécialisées, le font beaucoup mieux. Mais il assume un rôle très important de programmation et de contrôle. Telle est la stratégie à suivre. Et donc le privé assume un rôle très important d'un point de vue proprement administratif et gestionnaire. Mais ce rôle ne peut aller à l'encontre du rôle de contrôle et de programmation du public. [...] Le privé doit reconnaître ce rôle, qu'il n'est pas de son ressort de programmer. Le privé poursuit légitimement son intérêt qui est son intérêt partiel. Quand tu te mets d'accord sur cette base et que tu fais bien ton métier sans interférer avec celui de l'autre, on peut faire des choses valables"*, entretien avec Massimo Cacciari, novembre 2000.

direction politique du projet urbain se situe au niveau de l'accompagnement de la formation incrémentale de choix stratégiques, de l'activité consistant à "forger des finalités", pour reprendre le terme utilisé à Marseille.

### 2.1.2 Accompagner et garantir la construction d'une vision d'ensemble : le méta-projet

Ce décentrement des acteurs publics au niveau opérationnel n'est pas synonyme d'une disparition de la capacité du politique à influencer sur les transformations urbaines. Au contraire, ce décentrement permet un recentrage de l'intervention publique sur une activité d'élaboration et d'actualisation des stratégies globales, des visions d'ensemble, ce que nous avons appelé le méta-projet. Le méta-projet est le cadre de référence des projets ponctuels. Il est constitué par l'ensemble des principes d'action généraux sur lesquels les acteurs se sont accordés, par l'ensemble des idées force qui donnent du souffle au projet et permettent une mobilisation des acteurs. Il est régulièrement actualisé, précisé, amendé au fil des itérations qui le relient aux opérations concrètes. Le méta-projet est ainsi construit de manière incrémentale, par sédimentation progressive de choix qui finissent par faire système au fil des interactions entre acteurs. Ce processus de construction incrémentale du méta-projet n'est pas exclusivement dominé par l'acteur ou l'institution publique. Le méta-projet ne s'apparente pas au référentiel<sup>72</sup>, construction cognitive délimitant à la fois une image du monde, de la réalité sur laquelle intervenir et traçant les contours d'une action légitime. En effet, le référentiel est construit par des acteurs, souvent publics, investis d'une forte légitimité à définir le monde, à décider de priorités d'action, de critères précis de choix et qui socialisent des acteurs périphériques à cette vision du monde et à ces lignes d'action préalablement définies. Ces acteurs centraux sont appelés "médiateurs" par l'approche cognitive française des politiques publiques.

Ensuite, la notion de référentiel implique l'articulation entre un référentiel global, ensemble relativement intangible de valeurs fondamentales, de croyances de base, de normes générales d'action, et un référentiel sectoriel, déclinaison dans un champ d'action sociale donné du référentiel global<sup>73</sup>. La construction du méta-projet est beaucoup plus contingente, moins dominée par un type d'acteurs bien déterminé. Elle est de plus beaucoup plus contextuelle, beaucoup moins déterminée par un "référentiel global", même si, on l'a vu, on peut repérer des thèmes communs d'un projet de ville à l'autre. Ainsi, le propre de l'activité de direction politique dans la construction du méta-projet ne consiste pas tant à définir un

---

<sup>72</sup> . Jobert, B., Muller, P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987 ; Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je ?, 1990, p. 42 et s.

contenu et à y socialiser des acteurs périphériques, faute de certitudes sur ces contenus, mais à créer les conditions de la cristallisation d'un méta-projet et de son partage par les membres des réseaux de projet, quel que soit son contenu. Le méta-projet étant "découvert"<sup>74</sup>, les conditions de son partage et donc de son efficacité étant construites dans et par les interactions de projet, le rôle des acteurs publics consiste à activer ces interactions et à s'assurer qu'elles débouchent sur des principes d'action, des normes et des identités communs. Activer et pérenniser des réseaux de projet implique de proposer des catégories floues comme base de travail, de structurer des scènes d'échanges, de prendre acte et de diffuser les accords obtenus, d'organiser des aller-retour entre opérations et méta-projets afin que les deux s'enrichissent réciproquement.

Les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme définissent le projet urbain comme la démarche visant à articuler deux activités restées trop longtemps distinctes et sourdes l'une à l'autre : la planification et l'opération. Classiquement, ces deux activités étaient nettement séparées dans la division du travail qui régissaient les politiques urbaines. La première était dévolue aux élus et aux administrations urbaines chargées d'élaborer et d'approuver les plans d'urbanisme, la deuxième aux aménageurs publics et privés. Fatalement, cette séparation débouchait, d'un côté, sur une incapacité de la planification à prendre en compte les aléas du marché et les contraintes opérationnelles et, de l'autre, sur celle des aménageurs et des promoteurs à inscrire leur action dans une vision plus large. Les démarches de projet visent donc à articuler, à organiser des itérations entre ces deux activités. Cette activité d'articulation est une activité proprement politique consistant à garantir la consolidation d'objectifs collectifs, mais non pas à les définir unilatéralement. Il s'agit pour les acteurs politico-institutionnels d'accompagner la formation du méta-projet et de garantir le respect de ses principes dans le cadre des opérations concrètes<sup>75</sup>.

Les acteurs et institutions publics ne sont pas les seuls à participer à l'élaboration du méta-projet mais ils interviennent comme les garants de la sédimentation des principes qui le composent. On peut, à la suite de Bernard Haumont, définir la gestion politique du projet comme l'organisation d'une dialectique entre les "horizons d'attente", autrement dit les visions globales, les perspectives lointaines, ce que nous appelons le méta-projet, et les "espaces

---

<sup>73</sup> . Pour une critique de la notion de référentiel, cf. Fontaine, J., "Public policy analysis in France : transformation and theory", *Journal of European Public Policy*, 3/3, sept. 1996, pp. 481-498.

<sup>74</sup> . Chalas, Y., *art. cit.*

<sup>75</sup> . Sur ce point, voir les témoignages d'élus et de professionnels de l'aménagement in Masboungi, A. (dir.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, Club Ville Aménagement, Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, La documentation française, avril 2001.



d'expériences", les opérations ponctuelles, la dimension opérationnelle. Le politique aurait ainsi cette fonction d'organiser les aller-retour entre ces deux dimensions afin, d'une part, d'"empêcher les horizons d'attente de 'fuir'", autrement dit d'éviter que les prospectives ne soient trop lointaines pour ne pas être traduisibles en opérations concrètes –ce qui était la critique régulièrement adressée aux schémas directeurs en France et aux *piani comprensivi* en Italie<sup>76</sup>-, et, d'autre part, de "résister au 'rétrécissement' des espaces d'expérience", autrement dit de conjurer le risque que le projet se noie dans des considérations procédurières et techniques ou se perde dans des considérations strictement opportunistes<sup>77</sup>. Les analyses des expériences de dérégulation en matière de planification urbaine ont bien montré comment le démantèlement des dispositifs de planification publique mené dans les années 1980, notamment dans les pays anglo-saxons, avait débouché sur une demande de réintervention publique de la part même de ceux qui devaient profiter de la dérégulation : les opérateurs immobiliers privés<sup>78</sup>. En effet, l'intervention publique, sous la forme du lancement de procédures d'aménagement, d'investissements ponctuels, inscrit le projet dans le temps, dans des perspectives de long terme et garantit ainsi une continuité des investissements dans une zone urbaine. Une dimension importante de la gestion politique du projet consiste donc à *inscrire le projet dans la durée* en délimitant un périmètre, en mettant en place un cadre institutionnel et procédural durable. La direction politique du projet consiste aussi à *organiser l'itération entre les opérations ponctuelles et le méta-projet, accompagner la sédimentation et la consolidation d'une structure de choix*, autrement dit à structurer l'élaboration collective et incrémentale du méta-projet en organisant une itération entre l'échelle du méta-projet et l'échelle des projets opérationnels et, enfin, de rappeler aux intervenants les principes contenus dans le méta-projet.

---

<sup>76</sup> . "Les schémas directeurs se sont progressivement vidés de leurs prétentions initiales au fur et à mesure que les réalités urbaines divergeaient d'avec les prévisions, les plans et les programmations. La multiplication des révisions des POS a souligné leur inadaptation à la conduite locale de l'urbanisme. Certains des dispositifs imaginés pour favoriser l'aménagement se sont révélés contre-performants, dès lors que la conjoncture se retournait. [...] il devient de plus en plus difficile de se leurrer avec des schémas directeurs figés et des plans d'aménagement dans lesquels les réalités refuseront de se couler. La crise de l'urbanisme et de l'aménagement traditionnels devient manifeste dans la mesure où ils ne parviennent plus à imposer leurs règles à la société civile, et où ils conduisent les pouvoirs publics à des révisions incessantes ou à des formes de laxisme", in Ascher, F., "La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain", in Masbouni, A. (dir.), *Fabriquer la ville, op. cit.*, p. 27-29.

<sup>77</sup> . Haumont, B., "Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain", *Les Cahiers de la Recherche Architecturale*, n°32-33, Paris, Editions Parenthèses, 1993, pp. 106.

<sup>78</sup> . Cf. notamment Thornley, A., *Urban planning under thatcherism. The challenge of the market*, Londres, Routledge, 1993 ; Motte, A., "La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham", *UTH 2001*, n°22, fév. 1991.

A Marseille, l'inscription du projet dans la durée s'est traduite par l'installation d'une structure *ad hoc*, l'EPAEM, et le rapport d'itération est organisé par mise en place de la démarche spatialisation/actualisation dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur d'urbanisme d'Euroméditerranée. A Venise, c'est l'itération entre le PRG et les *Varianti* qui permet l'émergence d'une vision globale informée par les contingences de la mise en œuvre. A Nantes, le plan-guide pour l'Ile de Nantes a vocation à devenir, au fil des aller-retour entre l'échelle des opérations ponctuelles et celle du méta-projet, le recueil des invariants, des grands principes qui doivent guider les intervenants. A Turin, l'agence et l'association suivant la mise en œuvre du plan sont chargées à la fois d'organiser l'actualisation du plan stratégique et de rappeler les différents acteurs aux grands principes qu'il contient.

### 2.1.3 Valoriser et diffuser les accords obtenus : le *policy discourse*<sup>79</sup>

Un autre aspect du travail politique du projet est la capitalisation, la valorisation et la diffusion des accords obtenus au fil des interactions de projet et qui constituent le méta-projet. Cette activité consiste en la production et la réitération de ce que nous appelons un *policy discourse*. Les grands principes du méta-projet sont continûment évoqués, rappelés au travers d'un discours politique, le *policy discourse* qui permet de structurer les interactions qui jalonnent les processus de projet. Le processus relativement indéterminé du projet secrète peu à peu une *path dependence*<sup>80</sup>, produit un cadre des possibles qui va en se rétrécissant. C'est ce cadre que le *policy discourse* vise à rappeler aux composantes des réseaux de projet afin d'assurer la mise en cohérence de leurs interventions.

Dans les premiers temps des processus de projet, le *policy discourse* se présente comme une *injonction à la mobilisation territoriale* autour de principes relativement vagues qui ont cependant pour intérêt de dessiner les contours d'une communauté à mobiliser, d'imposer une *échelle territoriale* : "Marseille, balcon de la France en Méditerranée" ; "Venise ville-capitale, ville-estuaire", "Nantes-Atlantique, une métropole pour l'Ouest" ; "Turin, ville internationale". Dans le cas de Venise, le *policy discourse* de "*l'idea di Venezia*" a permis d'imposer l'idée d'une approche globale de la ville, de resituer le problème du centre historique dans le cadre plus global de l'avenir économique de la ville. Le cas de Nantes est intéressant car, ici, l'élaboration d'un *policy discourse* à une échelle plus vaste, celle de l'agglomération et de l'estuaire de la Loire, a permis de relancer le projet de l'Ile de Nantes. La

---

<sup>79</sup> . Balducci, A., "Governing Fragmentation in Contemporary Urban Societies", *art. cit.*

<sup>80</sup> . Pierson, P., "When effect becomes cause. Policy feedback and political change", *World Politics*, 45, 1993, pp. 595-628.

construction d'horizons d'attente plus lointains a permis de débloquent la dimension opérationnelle du projet de l'Ile de Nantes. A Turin, la question de l'internationalisation a aussi permis de faire évoluer l'agenda urbain. En revanche à Marseille, comme l'ont noté certains de nos interlocuteurs, Euroméditerranée pâtit de l'absence d'un méta-projet et d'un *policy discourse* à l'échelle de la métropole, autrement dit d'un travail proprement politique d'articulation entre stratégies de planification et opérations d'aménagement.

Ces visions d'ensemble peu précises ont le mérite de susciter des prises de positions, de mettre à l'agenda des questions relatives au positionnement international de la ville et au modèle de développement économique. C'est le cas des initiatives des Chambres de commerce à Marseille et à Nantes, des premières initiatives de l'équipe Vigouroux autour du futur site d'Euroméditerranée. C'est le cas du projet préliminaire au PRG de Venise qui suscite des prises de position des syndicats et des entreprises de Porto Marghera. Le *policy discourse* vise moins à définir le contenu en tant que tel du projet qu'à créer un point de fixation des controverses, des conflits entre intérêts et d'inscrire le projet à l'agenda urbain<sup>81</sup>.

Dans les phases ultérieures des dispositifs de projet, le *policy discourse* est davantage l'activité par laquelle les acteurs et institutions politiques maintiennent une mobilisation et réitèrent les grands principes du méta-projet. Dans le cadre de dispositifs d'action peu formalisés, où les documents de planification sont davantage des supports de négociation que des instruments juridiques sanctionnant des choix définitifs, le *policy discourse* permet de cadrer les interactions par le rappel des accords obtenus, des choix et grands principes sédimentés. A Marseille, ce travail est effectué –par défaut– par l'équipe de l'EPAEM en l'absence d'un véritable portage politique. Ce travail d'intégration des différentes interventions par le discours, et non par le règlement, est défini ainsi par un urbaniste d'Euroméditerranée :

*"L'itération entre projet et opération, entre projet et stratégie est revendiquée. Le Schéma directeur des espaces publics n'est pas sorti mais, à la limite, c'est surtout un outil de négociation, d'apprentissage, de*

---

<sup>81</sup> . En cela, le *policy discourse* se distingue des concepts forgés par les approches cognitives tels que les "récits" de Claudio Radaelli ("Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne", *art. cit.*) ou les discours de Vivien Schmidt et Fritz Scharpf ("Europeanization and Domestic Structural Change. A Question of Fit ?", Florence, Institut Universitaire Européen, 1998). En effet, dans le souci, louable au demeurant, d'articuler les processus de construction de matrices cognitives des politiques publiques avec les processus de pouvoir, ces approches proposent une définition "hégémonique" des récits et des discours. Ces matrices cognitives sont présentées comme des "histoires causales" permettant, d'une part, de rendre des "problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine" (Radaelli, C., *art. cit.*, p. 257), mais aussi à des acteurs ou des groupes d'imposer des représentations hégémoniques des enjeux et des problèmes conformes à leurs intérêts. Notre définition du *policy discourse* est beaucoup moins hégémonique et instrumentale. La construction d'un *policy discourse* est beaucoup moins déterminée par la prégnance de tel ou tel intérêt.

*partage. Le guide des espaces publics de l'APUR<sup>82</sup> n'est jamais sorti et c'est très bien comme ça. Si je voulais sortir le Schéma directeur des espaces publics en bonne et due forme, ça me prendrait un temps fou et je ne mettrais jamais à l'opérationnel. Les choses se font dans l'itération. On sait où on va, on a de grands axes. Cela relève du discours, d'un discours que l'on produit sans cesse<sup>83</sup>.*

A Venise, cette activité est assurée par le discours du maire qui se réfère fréquemment à "*l'idea di Venezia*", présentée comme la charte constitutionnelle du territoire, ensemble de grands principes inspirant les politiques sectorielles. A Nantes, elle est assurée à travers la diffusion par le maire, son entourage et l'équipe de maîtrise d'œuvre d'une "culture du projet" qui se sédimente au fil des interactions. Ces *policy discourses* sont véhiculés par une rhétorique politique qui accompagne les projets, par la réalisation de documents d'étapes, de plans intermédiaires. Ils permettent de cadrer des interactions dans un contexte normatif flou, dans lequel les stratégies, les choix structurants doivent être à la fois constamment rappelés – parce qu'ils n'ont pas fait l'objet de sanction juridique- et constamment actualisés –pour être conformes à un contexte en permanente évolution.

Au total, le recours à la démarche de projet n'est pas synonyme d'affaiblissement du politique dans les villes. Les institutions publiques du gouvernement urbain délèguent une part croissante de l'aspect strictement opérationnel des projets mais pour mieux se concentrer sur l'élaboration des grands principes stratégiques et sur la mise en œuvre des conditions de leur respect. Ceci passe par l'accompagnement du processus d'élaboration incrémentale des méta-projets et la diffusion des principes qu'ils recèlent par la production d'un *policy discourse*. Ouverture et évolutivité du plan ne sont pas nécessairement synonymes d'une conversion de la puissance publique à un pragmatisme intégral ou bien carrément d'un abandon de l'ambition d'une maîtrise publique de l'évolution de la ville. A l'inverse, il s'agit de démultiplier l'intervention publique dans le temps et dans l'espace. Dans le temps, car le travail du public ne se limite plus à l'élaboration du plan mais consiste aussi à garantir son effectivité à moyen terme par le suivi de sa mise en œuvre et l'actualisation fréquente de ses dispositions. Dans l'espace, car la puissance publique n'entend plus limiter sa capacité d'influence aux terrains dont elle est propriétaire mais la généraliser à l'ensemble du territoire de la ville.

---

<sup>82</sup> . Atelier Parisien d'Urbanisme.

<sup>83</sup> . Entretien avec Gilles Sensini, architecte-urbaniste, responsable de la stratégie pour l'espace public à l'EPAEM, le 28 novembre 2001.

## 2.2 Instituer la ville comme cadre des interactions

Dans le cadre des processus de projet, la capacité de direction des acteurs et institutions politiques ne se définit pas comme une capacité à définir et imposer unilatéralement un intérêt général substantiel, à coopter et organiser des acteurs périphériques pour mettre en œuvre les politiques correspondant à cet intérêt général. Il s'agit davantage d'une capacité à structurer des espaces d'interactions et à faire en sorte que ces espaces secrètent des représentations, des identités, des intérêts communs, génèrent chez les acteurs qui y évoluent une capacité à se reconnaître mutuellement et à coopérer durablement.

La littérature sur les réseaux d'action publique peut être à nouveau mobilisée car elle met en avant le fait que le commandement hiérarchique n'est pas le seul moyen d'imprimer une direction politique. R.A.W. Rhodes parle de "*network management*" ou de "*network steering*", Kooiman et Van Vliet de "gouvernement par interactions"<sup>84</sup> pour qualifier l'ensemble des moyens qui permettent à une autorité politique de structurer, de réguler et d'orienter les interactions sociales au sein des réseaux en fonction d'objectifs politiques donnés<sup>85</sup>. Il faut ici préciser que, dans le cadre des démarches de projet, ces objectifs émergent "chemin faisant" et que, dès lors, l'intervention des acteurs et institutions politiques consiste à mettre les réseaux d'acteurs en capacité de construire et de partager ces objectifs d'action. La gouvernance des processus de projet pourrait ainsi se définir comme l'activité consistant à favoriser l'émergence du contexte institutionnel –valeurs, identités d'actions, normes, règles du jeu- au sein duquel les interactions sociales des réseaux de projet peuvent s'épanouir et déboucher sur des interventions cohérentes. "Par contraste avec les approches 'traditionnelles', dans l'approche des réseaux de politique publique, le rôle de management des acteurs gouvernementaux ne va plus de soi. [...] Les activités de management sont orientées dans une large mesure vers l'amélioration et le soutien des interactions entre les acteurs impliqués, et l'unification des buts et des approches de ces différents acteurs"<sup>86</sup>. Le projet serait cette figure de l'action publique urbaine par laquelle des logiques d'action collective horizontales sont confortées par les institutions publiques qui structurent les interactions entre acteurs, en veillant à chaque fois à ne pas briser le cercle vertueux de l'action collective, et mettent en

---

<sup>84</sup> . Kooiman, J., Van Vliet, M., "Governance and public management", in Elianen, K., Kooiman, J. (eds), *Managing Public Organisations*, London, Sage, 1993, p. 59.

<sup>85</sup> . Rhodes, R.A.W., "Foreword", in Kickert *et. al.*, *Managing Complex Networks*, *op. cit.*

<sup>86</sup> . Klijn, E.-H., "Policy Networks : an Overview", in Kickert *et. al.*, *Managing Complex Networks*, *op. cit.*, p. 33.

place les conditions favorables à l'émergence, au fil de ces interactions, d'objectifs communs, de règles, de normes de comportement, voire d'une identité commune<sup>87</sup>.

### 2.2.1 Rapatrier les médiations politiques

Les démarches de projet associent une activité de prospective, un travail cognitif collectif consistant à représenter la ville face à son environnement, à l'élaboration d'actions couvrant une pluralité de secteurs. Elles sont l'occasion de développer l'intervention du gouvernement urbain dans de nouveaux domaines tels que la politique industrielle ou la politique environnementale. Ces démarches font donc de l'espace politique urbain un lieu majeur de construction des enjeux, de "mise à plat" des conflits et permettent aux gouvernements urbains d'opérer des médiations dans un nombre croissant de secteurs. Cette activité de médiation tend à instituer la ville comme cadre de régulation des conflits et permet aux gouvernements urbains de cadrer les interactions de projet.

#### *Un travail politique de structuration de l'agenda urbain*

Ce "rapatriement" des médiations prend d'abord la forme d'une activité de structuration de l'agenda urbain. On l'a noté, face à une compétition inter-urbaine croissante, on voit peu à peu des agendas urbains spécifiques se structurer, largement occupés par les enjeux liés au positionnement, aux opportunités de développement spécifiques de chaque ville. Les dynamiques de projet, en ce qu'elles sont souvent l'occasion d'un débat élargi sur l'avenir de la ville, participent de cette structuration d'agendas urbains spécifiques. Cependant, ce processus est plus ou moins prononcé d'une ville à l'autre et dépend largement de l'implication du ou des leaders politiques. Ainsi, l'accompagnement du processus de structuration d'un agenda urbain spécifique dans le cadre des dynamiques de projet est une des

---

<sup>87</sup> . Dans ce contexte de gouvernement des interactions, le rôle des leaders et institutions politiques est proche de ce que certains auteurs néo-institutionnalistes (cf. notamment Stone Sweet, A., Fligstein, N., Sandholtz, W., "The institutionalization of European space", *art. cit.*), s'inspirant de la littérature sur l'action collective (cf. Snow, D., Rochford, B., Worden, S., Benford R., "Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation", *American Sociological Review*, 1986, pp. 787-801 ; Snow, D., Benford, R., "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization", *International Social Movement Research*, 1, 1988, pp. 197-217) , appellent le rôle du "skilled actor", l'acteur capable d'amener une pluralité d'acteurs et de groupes à coopérer en stabilisant un système d'anticipations réciproques, en favorisant l'émergence de rôles et d'identités propices à l'inter-reconnaissance et à la coopération. Ce "skilled actor" dispose d'une légitimité à construire, réviser et rappeler les cadres de l'action collective (*frames*) qui déterminent la manière dont les autres acteurs conçoivent leurs propres rôles et établissent leurs anticipations. Cependant, là encore, la définition de l'activité de "*framing*" qui est donnée dans cette littérature n'est que partiellement satisfaisante car elle la présente comme une activité de construction d'une matrice cognitive hégémonique. Il y est fait référence à une activité de "cadrage" conçu comme génération ou manipulation de cadres d'action donnant un sens à l'environnement, permettant d'organiser les réponses collectives. Il est clair que la construction de cadres cognitifs communs permet la mobilisation d'acteurs mais, selon nous, les acteurs et institutions publiques disposent davantage des conditions nécessaires à l'élaboration d'un cadre, le méta-projet, qu'ils ne le manipulent réellement.

contributions majeures des acteurs et institutions politiques au processus d'institutionnalisation d'une capacité d'action collective urbaine et des villes comme espaces politiques.

A cet égard, le travail politique de Massimo Cacciari à Venise est exemplaire d'une activité de structuration de l'agenda. Le discours du maire vise d'abord à démanteler le système d'opposition entre conservation et développement qui structure l'agenda local depuis les années 1960 et ensuite à imposer la ville comme espace d'une possible réconciliation entre stratégie de sauvegarde et stratégie de développement économique. L'enjeu de la compétition inter-urbaine est notamment utilisé afin de sortir des oppositions stériles qui ont paralysé la ville depuis trente ans. A Nantes également, la promotion de l'enjeu de la compétition territoriale permet de structurer un agenda urbain autour de la recherche des avantages compétitifs de la ville et de la métropole. A Turin, le discours politique du maire et de son équipe autour de l'internationalisation de la ville est là aussi utilisé pour reformuler et/ou dépasser les enjeux qui ont structuré ou plutôt empêché que se structure un agenda spécifique : les enjeux relatifs à l'affrontement entre capital et travail. Tout un travail politique est entrepris autour de *Torino Internazionale* consistant à construire de nouveaux enjeux et un espace de transformation des conflits en débats politiques. Il n'y a qu'à Marseille que ce travail politique de structuration de l'agenda urbain n'apparaît pas ou peu. Si R. Vigouroux avait inscrit l'enjeu de la compétition territoriale à l'agenda, J.-C. Gaudin l'a, lui, abandonné. La mise en place d'une structure "allogène" comme l'Etablissement Public Euroméditerranée et le fait que le maire de Marseille ne le préside pas expliquent sans doute cette absence d'une activité de production d'un discours politique autour du projet.

#### *Une inscription des acteurs dans des systèmes d'interactions durables*

Rapatrifier les médiations politiques, c'est aussi inscrire durablement les acteurs des politiques urbaines dans des systèmes d'interactions régulés à l'échelle de la ville. Il s'agit ici d'intégrer les acteurs dans des dispositifs de construction des enjeux, d'élaboration des stratégies, de résolution des conflits qui s'organisent à l'échelle urbaine afin de proscrire autant que faire se peut les stratégies d'*exit*, de lier de manière durable les acteurs à des réseaux de projet<sup>88</sup>. Il s'agit d'imposer l'échelle et le gouvernement urbains comme point de médiation entre des intérêts divergents, d'organiser et de banaliser le conflit, d'en faire un vecteur d'intégration –et non de désintégration- des réseaux de projet.

---

<sup>88</sup> . L. Blondiaux et Y. Sintomer remarquent que les dispositifs délibératifs, auxquels on peut rattacher le projet, peuvent être utilisés pour stabiliser, voire contrôler, des configurations d'acteurs, in "L'impératif délibératif", *art. cit.*, p. 32.

Là encore, l'activité développée par les acteurs politiques à Venise fait figure d'idéal-type, notamment du fait de la capacité du pouvoir politique, et notamment du maire, à structurer la ville comme champ d'interaction et de médiation. Le travail de M. Cacciari a consisté, notamment à travers la concertation et l'usage du plan, à mettre à plat les conflits sans les dramatiser pour maintenir un système d'acteurs et rendre difficiles les stratégies *d'exit* –notamment celles des grands intérêts de l'industrie pétrochimique. L'exploitation politique des carences des administrations centrales a aussi permis de localiser les médiations et de développer les rapports avec les industriels et les syndicats et de les inscrire dans un dispositif de projet qui a débouché sur la signature de l'Accord pour la chimie. Il s'agit pour l'acteur politique de faire en sorte que le projet articule la publicisation des conflits et la mise en valeur de ce qui unit les acteurs locaux. A Nantes, l'inscription des acteurs dans un système d'interaction pérenne est davantage le fruit du maintien d'une activité continue de prospective à la fois à l'échelle de la métropole, de l'agglomération, et du projet pour l'Ile de Nantes. Il faut cependant noter que cette mécanique consistant à maintenir les réseaux d'acteurs dans des dispositifs de prospective est relayée désormais par le travail de la Conférence Consultative d'Agglomération devenue Conseil de développement. A Turin, le plan stratégique *Torino Internazionale* a bien été conçu pour mettre en place l'espace institutionnel de confrontation des intérêts et des projets qui manquait à la ville. Enfin, à Marseille, on constate encore une fois une carence de direction politique du projet qui empêche que se structure un espace de confrontation des projets et de mobilisation des acteurs. Cette carence se manifeste notamment par l'absence d'un dispositif de prospective à l'échelle de la ville et/ou de l'agglomération dans lequel Euroméditerranée pourrait prendre place.

#### *La capacité politique comme capacité à associer et impliquer*

Dans le cadre des démarches de projet, la capacité politique ne se définit plus tant, comme dans les systèmes corporatistes classiques, comme la capacité de légitimer des acteurs, de les organiser et de les faire agir en fonction d'objectifs définis essentiellement par les acteurs publics que comme une capacité d'impliquer et de connecter entre eux des acteurs. Dans un contexte marqué par la pluralisation des systèmes socio-politiques urbains, par la "prolifération institutionnelle"<sup>89</sup>, par le succès des formes organisationnelles décentralisées et fragmentées, réputées plus efficaces, la nécessité d'intégrer des "ensembles complexes toujours menacés de divergence"<sup>90</sup> se fait de plus en plus sentir et c'est autour de cette activité

---

<sup>89</sup> . John, P., *Local Governance in Western Europe*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>90</sup> . Veltz, P., *op. cit.*, p. 183.



d'intégration de réseaux d'action que la direction politique se recompose dans le cadre des projets. Cette recombinaison d'une direction politique au niveau des villes ne se concrétise pas nécessairement par la reconstruction d'une position d'acteur central, capable d'organiser et de faire agir les autres acteurs, groupes et institutions qu'investirait, par exemple, le gouvernement urbain ou métropolitain. D'une certaine manière, les institutions publiques du gouvernement urbain ne reprennent pas la place laissée libre par les bureaucraties d'Etat. A travers les projets, les acteurs politiques reconquièrent davantage une position nodale<sup>91</sup>. La nodalité renvoie à la capacité non pas tant d'initier et de contrôler les processus de production des politiques publiques, mais davantage à la capacité d'associer une pluralité d'acteurs dans le gouvernement des dynamiques qui "travaillent" un territoire, de faire travailler ensemble, d'identifier les acteurs pertinents et de les mobiliser. La nodalité évoque un rôle institutionnel davantage défini par la capacité de lier ce qui est disjoint, de produire de l'intersectorialité et de la cohérence dans l'action publique<sup>92</sup>.

A Venise, l'institutionnalisation d'une capacité d'action collective urbaine est, entre autres, favorisée par une capacité des acteurs et institutions politiques à impliquer des acteurs dans des processus d'action en veillant à ne pas surdéterminer leur issue. Il s'agit de gouverner des processus de transformation mais pas de les mater, d'instituer une capacité collective à identifier des enjeux, des problèmes et à concevoir des réponses mais pas de les définir unilatéralement. A Nantes, à travers la mise en place de dispositifs "d'urbanisme négocié", on cherche à constituer une capacité d'action par l'articulation des ressources, des modes de régulations, des connaissances, etc. A Turin, à travers *Torino Internazionale*, il s'est agi de conforter un processus de pluralisation de la scène socio-politique locale en disposant des espaces de rencontres et de débats permettant d'imbriquer les intérêts, de générer des représentations communes. Un acteur turinois voit dans le développement de cette activité d'implication des autres acteurs, groupes et institutions le signe d'une renaissance du politique à Turin :

*"L'épisode du plan stratégique mais aussi des pactes territoriaux a vu un retour fort de l'institution. Les pactes ou le plan ne pouvaient naître sur la base d'un accord entre les associations qui représentent les intérêts des entreprises, des syndicats sans l'institution. Au contraire, dans la province de Turin et dans notre ville, tout cela est né suite à une proposition qui a vu au départ les institutions appeler les associations de représentation. Savoir impliquer les autres entités : là, les institutions ont un rôle. Ce n'est pas l'Union Industrielle, la Confédération*

---

<sup>91</sup> . Hood, C., *The Tools of Government*, Chatham, Chatham House Publishers, 1983.

<sup>92</sup> . Jouve, B., Lefèvre, C., Offner, C., *La gouvernance urbaine*, ronéo, Rapport intermédiaire au PIR-Villes, avril 1995.

*Nationale de l'Artisanat, les associations du commerce, de l'agriculture qui se sont réunies pour construire un plan stratégique. Le choix de construire une table de confrontation entre les parties sociales a été un choix de l'institution, du maire de Turin. Il faut reconnaître au maire le mérite d'avoir bien opéré dans cette direction. D'elles-mêmes les associations se réunissent difficilement parce qu'il existe entre elles des relations conflictuelles. Elles ne représentent pas des entreprises de la même dimension"<sup>93</sup>.*

Le politique qui se reconstruit ici n'est pas un politique qui coopte et légitime les acteurs, qui "produit" la société mais un politique qui sait associer, connecter, impliquer, qui met en place des dispositifs permettant aux acteurs de se reconnaître mutuellement et de coopérer.

### 2.2.2 Gouverner les identités et les intérêts

Finalement, l'activité de direction politique assumée par les acteurs et institutions publiques dans le cadre des projets correspond bien à la définition de la gouvernance que donnent March et Olsen, comme activité de cadrage des échanges par la construction de significations politiques, historiques et identitaires<sup>94</sup>. L'approche néo-institutionnaliste de March et Olsen est tout particulièrement intéressante car elle se propose non pas comme un substitut aux approches "échangistes" qui mettent l'accent sur le caractère instituant et régulateur des interactions socio-politiques, mais comme un "complément institutionnaliste"<sup>95</sup> à ces perspectives, permettant de voir comment des dynamiques institutionnelles confortent les logiques échangistes.

March et Olsen indiquent que les échanges, les interactions, les calculs rationnels prennent place dans un cadre social plus large constitué de règles, de rôles et d'identités que les institutions politiques contribuent largement à constituer. Ces dispositifs de règles, de rôles et d'identités s'imposent aux pratiques des acteurs non pas au travers de logiques d'imposition formelle mais, comme on l'a vu, par le biais de la logique de justesse (*logic of appropriateness*). L'action est conduite par l'acteur non pas tant en fonction de ce qui lui a été imposé qu'en vertu de ce que l'acteur juge comme étant le caractère approprié de l'action à un contexte, un système de normes, de règles et d'identités, système qui s'impose à lui non pas par des mécanismes de cadrage moral mais par des mécanismes de structuration cognitive. Dans cette perspective et d'un point de vue plus normatif, le bien commun n'est pas atteint par le seul jeu des interactions entre intérêts auquel les institutions fourniraient un cadre neutre.

---

<sup>93</sup> . Entretien avec M. Alberti, Confédération Nationale de l'Artisanat, le 21 décembre 1999.

<sup>94</sup> . March, J. G., Olsen, J. P., *Democratic Governance*, *op. cit.*, p. 27 et s.

La réalisation du bien commun par le jeu des échanges ne peut advenir que si, par ailleurs, les institutions organisent un processus de construction et de partage d'identités et d'intérêts communs. C'est une des contributions essentielles des acteurs et institutions politiques dans les processus de projet : garantir les conditions et accompagner une dynamique de création de représentations, d'identités et d'intérêts communs sans surdéterminer cette dynamique. Les représentations, identités et intérêts ne sont pas, selon March et Olsen, des données exogènes, de simples intrants injectés dans les processus de projet. Ils sont au contraire reformulés par les processus de projet et d'autant plus que ces processus sont ouverts, incrémentaux, partiellement déterminés et que les acteurs et institutions n'y exercent pas une domination totale. Dans les démarches de projet, les acteurs et institutions politiques fournissent le cadre institutionnel qui permet aux interactions de projet de sécréter des règles, des normes, des intérêts et des identités convergents et aux acteurs d'apprendre et de transformer leurs intérêts et leurs représentations<sup>96</sup>.

#### *Accompagner la différenciation du système urbain*

Une des dimensions du gouvernement des identités et des intérêts par les acteurs et institutions politiques dans le cadre des dispositifs de projet est l'activité consistant à accompagner la différenciation du système urbain par rapport à son environnement. On peut opérer un très bref détour par la théorie des systèmes pour expliciter ce point. Le système est un complexe d'éléments en constante interaction et qui, au fil de ces interactions, se différencie de son environnement<sup>97</sup>. Ce qui contribue à la différenciation du système, et donc ce qui qualifie le système, ce sont les réseaux de communication, les échanges d'information qui relient ses éléments, c'est aussi l'ensemble des activités d'auto-observation et d'auto-description du système par ses composantes. Au final, le système se différencie de son environnement, développe une capacité d'action collective et une identité à travers une opération cognitive de confrontation avec son environnement.

Certains théoriciens de la planification, notamment italiens, ont tenté de redéfinir la planification comme activité d'observation et de description du territoire permettant d'activer des connexions entre acteurs et groupes, de constituer une identité et une capacité d'action, par

---

<sup>95</sup> . Les termes exacts employés par March et Olsen pour qualifier leur proposition théorique sont : "*an institutional supplement to voluntary exchange conceptions of politics and governance*", *op. cit.*, p. 28.

<sup>96</sup> . Dans cette perspective, le rôle des institutions politiques n'est plus seulement d'*agrèger* les préférences mais de disposer les conditions favorables à la *transformation* des préférences des acteurs, cf. Elster, J. (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>97</sup> . Cette définition est inspirée de Niklas Luhmann, in "The Concept of Society", in *Thesis Eleven*, vol.31, London, Sage, pp. 67-80.

la différenciation de la ville de son environnement<sup>98</sup>. Sans creuser plus avant le filon systémiste, on peut retenir cette idée que la confrontation de réseaux d'acteurs urbains à leur environnement leur permet de développer des représentations, des identités et des intérêts communs et de "faire système". Les démarches de projet attribuent bien aux acteurs et institutions politiques cette fonction consistant à accompagner les réseaux urbains dans un exercice de confrontation à leur environnement. Gouverner les identités et les intérêts c'est organiser ce processus de différenciation, c'est "modeler l'histoire", accompagner un processus par lequel les acteurs des réseaux de projet construiront des significations historiques communes et une vision commune de l'histoire de la ville dans laquelle ils opèrent<sup>99</sup>. Ce travail a pour effet de constituer la ville en entité et espace politiques se distinguant de son environnement.

A Marseille, les premières formulations du projet Euroméditerranée par l'équipe de R. Vigouroux pêchent sans doute par une tendance à céder à un mimétisme métropolitain grossier, mais elles ont le mérite de confronter pour la première fois la ville à son environnement et à ses concurrents potentiels et de susciter des prises de position qui dessinent un réseau d'acteurs urbains. Ce travail de confrontation ne sera pas repris par la suite du fait de la focalisation sur les procédures et l'absence de portage politique. A Venise, on assiste, avec l'arrivée de l'équipe COSES-Gramsci à la mairie, au développement d'une pratique politique de réinterprétation de l'histoire de la ville, sur l'initiative du maire mais aussi d'associations de débat citoyen comme *l'Officina Veneziana, Venezia Europa*. La réinterprétation de l'histoire de la République Sérénissime permet de valoriser l'enjeu de la constitution de classes dirigeantes, la confrontation de la ville à son environnement globalisé permet de mettre en avant la nécessité de dépasser l'opposition conservation/développement. Ici, l'institution municipale joue un rôle fort de structuration des représentations de la ville. A Nantes, cette activité est répartie entre plusieurs institutions : la ville et la communauté urbaine, certes, mais aussi la CCI, l'ACEL puis la Conférence Consultative d'Agglomération qui à elles toutes organisent un processus quasi continu de prospective territoriale permettant de confronter en permanence la ville à son environnement, de faire émerger des représentations partagées et de consolider des relations d'interdépendances. Ce processus de

---

<sup>98</sup> . Cf. Mazza, L., "Descrizione e previsione", in Lombardo, S., Preto, G., *Innovazione e trasformazioni della città : teorie, metodi e programmi per il mutamento*, Milano, Franco Angeli, 1993 ; Cavallaro, V., *Costruire il presente. Progettazione delle trasformazioni di una macchina non banale : il sistema territoriale*, Tesi di dottorato, Politecnico di Torino, février 1995.

<sup>99</sup> . "An important aspect of governance is influencing the processes by which these criteria for inclusion and exclusion are crafted and applied", in Marsh, J. G., Olsen, J. P., *Democratic Governance, op. cit.*, p. 63.

différenciation du système ville de son environnement est au cœur de la stratégie des promoteurs de *Torino Internazionale*. L'exercice collectif d'interprétation du territoire que constitue le processus de planification stratégique doit permettre de confronter la ville à son environnement afin d'actualiser une identité, de faire prendre conscience aux acteurs des interdépendances qui les lient les uns aux autres.

### *Inscrire les interactions de projet dans des temporalités longues*

En engageant des acteurs, groupes et institutions d'origine et de nature diverses dans des processus de projet, les acteurs politiques pallient également la myopie des dynamiques échangistes. Le risque afférent à toute situation d'échange peu institutionnalisé, c'est que la relation qui s'établit temporairement entre deux parties s'épuise une fois satisfaits les besoins qui ont motivé l'entrée des deux parties dans l'interaction et qu'elle ne laisse aucune trace. Le faible encadrement institutionnel de rapports d'interaction peut alors déboucher sur la déperdition des ressources qu'auront pu produire ces interactions en termes de capacité organisationnelle, de rapport de confiance et de réciprocité, de culture commune. Pour illustrer ce point, on peut imaginer une relation de coopération entre un acteur public compétent en matière d'urbanisme et un promoteur immobilier. Cette relation de coopération et de négociation autour, par exemple, d'une opération immobilière peut déboucher sur la construction et le partage ponctuels de normes de contenu et de comportement. Elle peut stabiliser des routines, des anticipations réciproques et faire converger des représentations entre les deux parties. En l'absence du cadre institutionnel du projet, ces normes, routines, dispositions à la coopération pourraient se perdre aux termes de la relation d'interaction. Le fait que des acteurs et institutions publiques inscrivent ces interactions dans une temporalité plus longue et dans un cadre organisationnel durable, bien que plus ou moins formel, permet au contraire l'accumulation, la préservation de ce type de ressources. L'action des acteurs et organisations publics permet l'accumulation au fil du temps et la préservation de ressources – ce que March et Olsen appellent des "capacités"<sup>100</sup> - dont la production n'est pas l'objectif premier des acteurs impliqués dans l'interaction. Elle permet la préservation et la valorisation de ce que secrètent les interactions sociales de projet : des normes de contenus et de comportement, des routines de coopération, des systèmes de significations communes, une identité partagée.

---

<sup>100</sup> . March et Olsen distinguent quatre types de "capabilities" que les institutions contribuent à produire, à transformer et à redistribuer : les droits et autorités, en gros les différents types de légitimité formelle et informelle à agir ; les ressources, autrement dit les attributs matériels et immatériels qui permettent d'agir ou de

Il faut ici distinguer, à la manière de North, "institutions" et "organisations"<sup>101</sup>. Les institutions sont les "règles du jeu" qui cadrent les interactions humaines, qui définissent et limitent l'éventail de choix des individus. Les organisations sont les "joueurs", des groupes d'individus unis par une inscription dans des mêmes dispositifs formels et, le plus souvent, par une communauté d'objectifs. La précision est importante car elle permet de mettre l'accent sur le fait que la forte présence d'organisations publiques dans les processus de projet ne garantit pas qu'un phénomène de cristallisation d'institutions, de normes de contenu et de comportement ait effectivement lieu dans ce processus. Un trop grand confinement organisationnel des dispositifs de projet, comme à Marseille, peut entraver la construction et la diffusion de ces normes. En réalité, l'exemple des projets urbains que nous avons analysés semble montrer que le travail politique qui assure le mieux la cristallisation de normes, de routines et d'identités partagées n'est pas un travail de formalisation organisationnelle des interactions mais davantage un travail consistant à valoriser et diffuser les accords obtenus, pour reprendre la formule de Lascoumes et Le Bourhis<sup>102</sup>. Cette activité passe à la fois par la mise en place d'organisations garantes de la cristallisation de ce qu'à Nantes on appelle une "culture du projet", comme l'association et l'agence chargées du suivi de la mise en œuvre du plan stratégique *Torino Internazionale* ou l'Atelier de l'Ile de Nantes, et par la production du *policy discourse* évoqué plus haut. Ainsi, à travers la mise en place d'organisations activant et structurant les interactions, mais aussi à travers la production de discours, les acteurs et institutions publics contribuent à préserver les ressources créées par les interactions de projet, garantissent que des processus d'apprentissage puissent se mettre en place et stabilisent des rapports de confiance et de réciprocité. Pour Paolo Perulli, les réseaux sont, par excellence, la technologie politique de l'apprentissage, de l'incrémentalisme, du projet ajoutons-nous, car on apprend davantage par communication que par imposition, parce que les acteurs autonomes sont davantage capables de s'inscrire dans des processus d'action incrémentaux et basés sur l'apprentissage que les acteurs hétéronomes<sup>103</sup>. Certes, mais la mémoire de ce qui a été appris, de ce sur quoi les acteurs se sont accordés trouve dans les organisations et dans le discours des acteurs politiques un lieu d'accueil et de valorisation essentiel. Les fonctionnements de réseaux sont donc d'autant plus "productifs", génèrent d'autant plus de

---

faire agir autrui ; les compétences et les savoirs ; la capacité organisationnelle qui permet une utilisation effective et efficiente des trois autres types de capacités, in *Democratic Governance, op. cit.*, p. 91 et s.

<sup>101</sup> . North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance, op. cit.*, p. 4 et s.

<sup>102</sup> . Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., "L'intérêt général comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *art. cit.*

<sup>103</sup> . Perulli, P., *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, p. 140.

ressources cognitives, organisationnelles ultérieurement réutilisables, qu'ils sont secondés par des dispositifs organisationnels et un discours politique. Les institutions permettent de capitaliser les ressources générées par les fonctionnements interactifs des réseaux et de les réinjecter dans des phases ultérieures de coopération. Un de nos interlocuteurs turinois, avec d'autres termes, ne dit pas autre chose :

*"La gauche et la droite, par rapport au temps de la politique, se posent des problèmes très différents. La droite n'a pas besoin de se poser la question du temps : un programme libéral n'a pas besoin de temps, la politique de la droite a une dimension plus immédiate. Au contraire, la gauche a besoin de temps. En effet, pour la gauche, établir un rapport entre ce qui se fait et demain est un problème parce que la gauche, à la différence de la droite, pense la politique comme une construction. La culture politique de la droite n'est pas la construction mais le laisser-faire. Si on a une idée de la politique comme construction, la variable temps est très importante. [...] Le projet ce n'est pas autre chose que ça, que de donner à la politique la dimension du temps. Ça c'est très nouveau. Dans le fond, l'idée de la politique de la gauche est celle de la négociation. [...] Pour la gauche, la concertation est la base de la démocratie moderne"<sup>104</sup>.*

*Etre moins central localement, être plus nodal globalement*

Les acteurs et institutions publics du gouvernement urbain contrôlent moins directement les processus d'action et la substance des projets mais ont étendu leur influence sur une plus grande variété de domaine de politiques publiques. La conception et la production des interventions urbaines ne constituent plus le "cœur" de leur activité. "Les collectivités territoriales, au fur et à mesure qu'elles intègrent de nouveaux critères d'efficacité et de nouvelles façons d'assumer l'élargissement de leurs responsabilités, tendent moins à vouloir maîtriser l'ensemble des initiatives privées sur leur territoire –comme les SDAU, les POS ou certains documents et règlements d'urbanisme y invitent- qu'à intervenir plus sélectivement à propos d'opérations structurantes ou 'requalifiantes', dont les enjeux paraissent déterminants quant à l'avenir de la ville ou d'une de ses parties"<sup>105</sup>. En réalité, la capacité politique du gouvernement urbain se définit davantage comme une capacité à structurer, à articuler des réseaux d'action œuvrant dans une pluralité de domaines, à cadrer et pérenniser des réseaux d'interactions, à assurer la sédimentation, la cohérence et le respect par les opérateurs de normes relatives au contenu des projets et aux comportements que les acteurs doivent faire leurs dans la conduite de ces projets. Les autorités et leaders publics n'imposent plus une vision de l'intérêt général substantiel sur des espaces limités et dans le cadre

---

<sup>104</sup> . Entretien avec Pietro Marcenaro, ancien secrétaire général de la CGIL Piémont, secrétaire général des *Democratici di Sinistra* Piémont.

<sup>105</sup> . Haumont, B., "Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain", *art. cit.*, p. 107.

d'opérations circonscrites, ils accompagnent la sédimentation incrémentale de visions partagées, de grands principes modulables.

On est également loin d'une activité de production de la société, du territoire par les acteurs et institutions politiques. L'institutionnalisation d'un espace politique et d'une capacité d'action collective ne semble plus pouvoir procéder d'une logique de mise en ordre des acteurs par les autorités politiques légitimes. L'émergence des villes comme espaces politiques ne correspond pas à cette dynamique d'institutionnalisation qui a caractérisé la consolidation des Etats nationaux. Elle prend davantage la forme de processus d'inter-reconnaissance entre acteurs, de stabilisation de systèmes d'anticipations réciproques et de dispositions à coopérer dans le cadre des dispositifs peu formalisés d'action collective. La part prise par les acteurs et les institutions politiques dans ce processus d'institutionnalisation consiste essentiellement à fournir un cadre favorable à l'activation et à la pérennisation des interactions, à la stabilisation de rapports de réciprocité et à la sédimentation de normes, de routines et d'identités partagées.

### 2.2.3 Valoriser et articuler des régulations extra-politiques

L'imposition, la hiérarchie et le règlement ne sont donc plus les seuls registres d'affirmation du politique. L'influence des acteurs et institutions politiques s'exerce à travers une pluralité de canaux comme, par exemple, les mécanismes de marché ou les logiques communautaires. Les ressorts classiques de l'autorité politique ne sont plus vus comme les vecteurs exclusifs d'affirmation du bien commun. Les régulations extra-politiques sont réévaluées comme canaux potentiels de construction de ce même bien commun. Les acteurs et institutions politiques ne sont donc plus engagés dans une entreprise de réduction des formes extra-politiques de coordination des activités et d'allocation des ressources. Ils veillent davantage à les valoriser et les articuler aux modes de régulation proprement politiques<sup>106</sup>.

*Valoriser l'autonomie des acteurs et les logiques d'auto-organisation*

---

<sup>106</sup> . Même si l'exemple des districts industriels du Centre et du Nord-Est de l'Italie tend à être surabondamment convoqué dans les analyses du local, il convient de noter que cet intérêt a été en partie suscité par le fait que les régions de districts font figure d'idéal-type de territoires gouvernés sur la base d'une combinaison de modes de régulation. Dans les fonctionnements de district, les modes de régulation présents dans la trame des rapports sociaux -identité commune, valeurs et normes partagées, rapports de confiance et de réciprocité- et dans les mécanismes de marché, participent à l'intégration et à la reproduction des systèmes socio-politiques locaux. Les régions de districts se distinguent notamment par une forme particulière d'intervention publique. "L'intervention politique sur l'économie se limite à la définition d'un cadre, destiné à stabiliser un contexte à l'intérieur duquel les entreprises peuvent se déplacer librement. [...] Le gouvernement local semble prolonger et moderniser les fonctions de la famille et de la communauté dans la construction sociale du marché. [...] D'où le développement de formes particulières d'ajustements institutionnels, qui utilisent le patrimoine culturel pour rechercher des combinaisons entre ressources efficaces, et socialement admises" (Bagnasco, A., Trigilia, C., *La construction sociale du marché. Le défi de la troisième Italie*, Cachan, Editions de l'ENS-Cachan, 1993, p. 70-73). Dans ce système d'articulation de modes de régulation que certains auteurs ont baptisé "système de régulation localiste"



Ce qui se dégage de l'analyse des démarches de projet, c'est que pour instituer la ville comme espace politique, pour y développer une capacité d'action collective, la mobilisation des seuls acteurs publics ne suffit pas. "*Une ville moderne*, indique le document final du projet *Torino Internazionale*, est un système d'activités complexe et différencié. [...] L'action de la seule administration publique n'est pas suffisante ; l'implication active de la collectivité citadine entière, dans un climat de coopération, est nécessaire"<sup>107</sup>. Pour générer une capacité d'action, il faut qu'un réseau d'acteurs autonomes, capables de développer leurs propres stratégies, leurs propres projets, se constitue. Dès lors, la stratégie des acteurs et institutions publics ne consiste plus à limiter les marges de manœuvre des acteurs périphériques, publics ou privés mais au contraire à valoriser leur autonomie qui, de plus en plus, est vue comme le gage de leur capacité à rentrer dans des rapports de coopération et dans des logiques de réseaux. Dans un contexte de gouvernance, l'action des autorités publiques ne vise pas à réduire l'autonomie des acteurs, gage d'innovation et d'efficacité, mais à la rendre compatible avec la participation des mêmes acteurs à la recherche et à la mise en œuvre du bien commun<sup>108</sup>.

La meilleure illustration de ce nouveau défi posé aux acteurs politiques est la situation de la société turinoise. Dans la période fordiste, cette dernière était marquée par la rigidité des fonctionnements sociaux et la faible autonomie de ses composantes. L'inadéquation de ce schéma d'organisation aux nouveaux défis posés par l'entrée dans "l'ère post-fordiste" a amené l'acteur dominant, la FIAT, à choisir des fonctionnements faisant dépendre l'efficacité du système économique urbain de l'autonomie de ses composantes. Cette nouvelle donne économique et organisationnelle a engendré un processus de pluralisation de la société urbaine qui rendait difficile une action collective. Au travers du plan stratégique, le gouvernement urbain vise à remédier à cette situation nouvelle non pas en rétablissant le

---

(cf. notamment Trigilia, C., "La regolazione localista : economia e politica nelle aree di piccola impresa", *Stato e Mercato*, 14, 1985), les institutions publiques cherchent, par leur intervention, à conforter et pérenniser certains traits des fonctionnements de la société locale, à institutionnaliser des régulations communautaires plutôt qu'à les brimer. La littérature sur les districts donne ainsi à voir des systèmes économiques et sociaux dotés de dispositifs de régulation spécifiques où l'intervention publique prend la forme d'une institutionnalisation des modes de régulation inscrits dans les fonctionnements sociaux. Les districts de la "Troisième Italie" ne sont pas uniquement des exceptions exotiques. Ils préfigurent peut-être également les formes que peut prendre la recomposition d'ordres politiques et sociaux à l'échelle des territoires locaux et la place qu'y prennent les régulations politiques. Les modèles explicatifs des districts sont certes parfois sur-sociologisés, comme l'indique P. Veltz, au sens où ils accordent une place importante aux logiques d'auto-organisation. Ils dessinent néanmoins les voies d'une possible recomposition des modalités d'intégration des activités sociales à certaines échelles et esquissent des pistes de réflexion quant à la place que pourraient y prendre les régulations politiques et institutionnelles.

<sup>107</sup> . *Torino Internazionale, Il piano strategico della città*, Turin, 2000, p. 8-9.

système des relations unilatérales reliant l'acteur central aux acteurs périphériques et en remplaçant la FIAT dans son ancien rôle, mais en rendant compatibles autonomie des acteurs et capacité d'action collective. On retrouve ce même discours de valorisation de l'autonomie des composantes de la société urbaine dans le programme fédéraliste de Massimo Cacciari, maire de Venise, et dans sa manière de gérer sa coalition de gouvernement. Toutes les initiatives existant dans la ville n'ont pas vocation à converger vers la municipalité pour que se développe une capacité d'action de la ville, au contraire, il convient de conforter la tendance à la démultiplication des sources d'initiatives. D'ailleurs, l'émergence d'une capacité d'agir à Venise doit beaucoup à la mise en place d'un réseau d'acteurs et d'institutions ayant chacun leurs stratégies propres : les universités, le port, etc.

#### *Accompagner le processus de pluralisation des systèmes urbains*

La valorisation de l'autonomie des acteurs a pour corollaire l'accompagnement du processus de pluralisation des systèmes urbains. La capacité d'action collective urbaine étant indexée à la multiplication des initiatives et des interactions, les démarches de projet visent à multiplier les scènes d'interaction et les canaux d'expression des acteurs et des groupes. A Venise, cela se traduit par un appel récurrent des acteurs politiques à l'émergence d'une classe dirigeante plurielle qui ne se réduise pas à la classe politique et qui soit en mesure d'enrichir, d'amender et de prolonger le projet porté par l'équipe municipale. Certains interlocuteurs évoquent même la nécessité de générer de la "complexité sociale" dans la ville pour qu'une capacité d'action se crée. A Nantes, l'émergence d'une capacité d'action collective urbaine sous les mandats de Jean-Marc Ayrault correspond à un moment où une pluralité d'acteurs territoriaux apparaît sur la scène locale avec leurs propres visions du développement de la ville, leurs propres stratégies : c'est le cas de la CCI d'abord, puis du port, de l'Université et de la CCA. L'institutionnalisation d'une capacité d'action collective est largement indexée à la constitution d'un système de gouvernance multi-acteurs. A Turin, le plan stratégique est présenté comme un instrument ayant pour vocation de conforter un phénomène de pluralisation dans la représentation des intérêts. Il s'agit pour l'institution municipale à la fois de reconnaître la pluralité des intérêts qui compose la ville et de construire des intérêts communs. Le plan stratégique est une opération de recensement et d'accompagnement d'une *progettualità* diffuse, signe d'une pluralisation de la ville, d'une autonomisation qui n'a pas encore trouvé sa traduction institutionnelle.

---

<sup>108</sup> . Perulli, P., *La città delle reti, op. cit.*, cf. notamment le chapitre 8 consacré au thème de l'autonomie et de la gouvernance, p. 142 et s.

### *Valoriser les régulations socio-territoriales ou communautaires*

L'institutionnalisation d'une capacité d'action collective ne se fait pas à travers le renforcement de la position de l'institution municipale et des régulations politico-administratives aux dépens des autres acteurs, groupes et institutions qui composent la société locale et des autres modes de régulation mais, à l'inverse, par un assouplissement des modes opératoires classiquement associés à l'agir politique -le commandement, la hiérarchie, la bureaucratie, l'organisation formelle- et par la valorisation des modes de coordination extra-politiques. Ainsi, les institutions publiques du gouvernement urbain peuvent-elles participer directement, dans le cadre des démarches de projet, à la valorisation des régulations de type socio-territorial ou communautaire. Le territoire, en tant que sédimentation historiquement constituée de réseaux d'inter-connaissance, de rapports de confiance et de réciprocité, de dispositions à la coopération, d'identités, est vu comme un ressort de coordination et de convergence des activités sociales plus efficace que l'Etat ou le marché. En cadrant les démarches de projet par des dispositifs organisationnels souples, les institutions publiques du gouvernement urbain organisent la valorisation de ces régulations de type communautaire. Elles organisent la stabilisation de rapports basés sur la réciprocité, elles accompagnent la formation d'identités partagées.

A Nantes, par exemple, les promoteurs du projet pour l'Ile de Nantes entendent générer une capacité collective d'action, organiser une cohérence entre les multiples intervenants non pas tant à travers des dispositifs réglementaires établis préalablement à l'activation des interactions qu'à travers la cristallisation dans et par les interactions de normes, de règles et de routines. Il s'agit de constituer une communauté de metteurs en œuvre dont les comportements seront normés par les règles qu'ils auront co-produites dans leurs interactions. La démarche de projet vise à valoriser le partage et la reconnaissance réciproque des acteurs comme moyens de coordonner les interventions. A Turin, il s'agit davantage d'actualiser des régulations socio-territoriales sous-jacentes, de valoriser des modes d'organisation des rapports entre les acteurs liés à leur inscription dans un territoire spécifique. La mobilisation des recherches universitaires sur l'organisation économique locale sert à cela : diffuser l'image d'un territoire et d'une économie au sein desquels les acteurs n'interagissent pas seulement pour maximiser leurs intérêts mais aussi sur la base de règles de réciprocité, mus par des dispositions à la collaboration ; instituer le territoire, en tant que formation socio-historique spécifique, comme régulateur des comportements. Il s'agit carrément de ré-actualiser des liens pré-politiques, pré-marchands et d'en faire des ressorts de mobilisation et d'action conjointe.

## *Valoriser les régulations du marché*

De la même manière, les acteurs et institutions publics du gouvernement urbain ne cherchent plus à bloquer les mécanismes de marché au travers des politiques urbaines. A l'inverse, ces mécanismes sont vus à la fois comme nécessaires à la construction d'une ville vivable et comme de potentiels vecteurs de construction de réseaux de projet, de liens durables entre les acteurs. A Marseille, à Venise comme à Nantes, les acteurs publics cherchent à intéresser les acteurs économiques à leurs projets au travers de mécanismes de marché. Cela se traduit, notamment, par la prise en compte plus fine des dynamiques des marchés industriels et immobiliers, par la mise en place de structures organisationnelles peuplées de figures professionnelles plus à même de comprendre les logiques de marché : spécialistes de l'immobilier de bureau, spécialistes des nouvelles technologies, transfuges de l'industrie, etc.

L'action des pouvoirs publics tend ainsi à "s'accrocher" aux dynamiques de marché plutôt qu'à les contrarier. Il s'agit de greffer sur les fonctionnements normaux du marché des processus de construction de règles et normes de comportement et des processus de construction de réseaux d'acteurs durables. On le voit très nettement à Nantes où il s'agit pour les acteurs publics d'investir les mécanismes de marché pour y instiller une culture du projet.

Ainsi, dans le cadre des projets, l'intervention publique ne consiste pas à imposer la suprématie des régulations publiques mais à organiser la combinaison entre différents types de régulations.

### **2.3 Le projet et l'évasion institutionnelle**

Cette pratique de l'autorité et de la régulation politique dans les démarches de projet ne remet pas en cause la place des institutions et des acteurs politiques en général, mais de certains d'entre eux seulement : les organes formels de la délibération politique.

#### **2.3.1 Le contournement des institutions publiques formelles**

La valorisation des modes peu formalisés de coordination des activités et de règlement des conflits a en effet pour corollaire, non pas la marginalisation des acteurs et institutions politiques dans leur ensemble, mais des organisations politiques qui tendent à formaliser les rapports et les conflits entre les acteurs. Les instances de délibérations collégiales, telles que les conseils municipaux, qui représentent l'archétype de ces institutions et qui fonctionnent à la formalisation du conflit, à la ritualisation du dissensus, sont les premières à "faire les frais" des démarches de projet. En effet, celles-ci impliquent l'articulation de ressources d'origines

diverses, la vérification du consensus unissant une pluralité d'acteurs (au prix souvent d'un escamotage des conflits), des itérations entre moments de décision et de conception, d'une part, et moments de mise en œuvre, d'autre part, et une actualisation fréquente des objectifs. Elles impliquent, en outre, des jeux d'interactions entre les différentes parties qui ne soient pas des jeux à somme nulle, dans lesquels l'interaction ne vise pas à désigner un vainqueur et un perdant mais a pour vocation, à l'inverse, de créer des déplacements de position, de modifier la perception que chacune des parties a de ses propres intérêts, de créer des identités communes, voire des rapports de confiance entre les individus. Toutes choses qui peuvent difficilement prendre pour cadre des institutions fonctionnant à la délimitation d'une majorité et d'une minorité, à la sanction par le vote, comme les conseils municipaux.

Dans une synthèse stimulante sur les nouveaux enjeux de la gouvernance des villes, Myron Orfield, chercheur et homme politique de la région de Minneapolis-Saint-Paul aux Etats Unis<sup>109</sup>, trace les contours d'un art de la coalition qui serait la clé de tout bon gouvernement des villes contemporaines. En effet, selon Orfield, répondre aux problèmes de la ville américaine contemporaine –la lutte contre l'étalement urbain, la mise en place de systèmes de péréquation fiscale, la répartition des équipements et des activités économiques– nécessite de construire et d'entretenir des coalitions stables. Jusque-là rien d'original sauf qu'Orfield donne quelques indications normatives –mais qui ont un intérêt analytique– sur la manière dont doivent se gérer les coalitions et les rapports entre acteurs au sein de ces coalitions pour qu'elles soient pérennes et opérantes. Il met notamment l'accent sur la nécessité de mettre en place des coalitions ouvertes, autrement dit qui ne reposent pas sur des clivages partisans ou sectoriels, mobilisées sur des objectifs de long terme mais capables d'apporter des satisfactions personnelles à court terme à leurs participants. Pour reprendre la vulgate managériale, les coalitions de projet doivent reposer sur des négociations gagnant-gagnant, sur des compromis bipartisans. Dans un contexte de prolifération des acteurs, de dispersion des ressources, où les majorités peuvent difficilement revendiquer d'agir au nom de certitudes scientifiques et idéologiques, les projets urbains s'élaborent et se conduisent sur la base de coalitions où chaque participant "doit pouvoir trouver l'occasion de se mettre en valeur et obtenir des bénéfices secondaires à court terme"<sup>110</sup>. Or les institutions politiques

---

<sup>109</sup> . Orfield, M., *Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability*, Washington DC, The Brookings Institution / Cambridge, The Lincoln Institute of Land Policy, 1997. Je dois à la lecture de *La question locale* d'Alain Bourdin (Paris, PUF, 2000, cf. p. 125 et s. pour une synthèse) la découverte de ce travail.

<sup>110</sup> . Bourdin, A., *La question locale, op. cit.*, p. 130. D'ailleurs, on ne peut pas comprendre l'accélération de la construction intercommunale à Nantes si on ne prend pas en compte les avantages individuels, secondaires et de

formelles telles que les conseils municipaux ne sont pas les espaces où peuvent se construire ces compromis bipartisans, ces consensus opératoires<sup>111</sup> dans lesquels chacun peut trouver des bénéfices secondaires. Elles sont davantage vues comme des enceintes de clivages et de délitement des consensus construits dans la communauté. Ce sont des espaces où les acteurs sont amenés, du fait des dispositifs formels de décision, à se crispier sur leurs positions et non pas à se livrer à la construction d'un consensus et d'une raison intersubjective.

Dès lors, dans nos quatre projets, les conseils municipaux jouent un rôle marginal quand ils ne sont pas ouvertement mis à l'écart. Cette marginalisation procède bien évidemment des dispositifs institutionnels municipaux et de leur tropisme présidentialiste, ancien en France, plus récent en Italie. Mais elle tient aussi à la nature même des démarches de projet. La nécessité d'aboutir à des consensus opératoires et la négociation permanente des objectifs rendent la démarche de projet peu compatible avec les fonctionnements des conseils. A Turin, la mise à l'écart du conseil municipal a carrément été voulue par les promoteurs du plan stratégique. L'intervention des conseillers municipaux risquait de structurer l'agenda de *Torino Internazionale* autour des thèmes d'affrontement propres à la ville ou autour des clivages partisans nationaux. Pour les promoteurs du projet turinois, le degré extrême de ritualisation des conflits politiques au sein du conseil municipal autour de thèmes qu'ils jugent éculés, a tendu à décrédibiliser la capacité de l'institution de représenter la société locale. Du coup, cette fonction de représentation est banalisée, les acteurs, groupes et institutions cooptés dans le cadre du processus d'élaboration de *Torino Internazionale* sont considérés comme étant aussi légitimes, sinon plus, à représenter la ville.

On retrouve cette même logique de banalisation du mandat représentatif dans le succès de la Conférence Consultative d'Agglomération à Nantes. La CCA, au-delà des tentatives d'instrumentalisation –venant notamment du maire- dont elle a pu faire l'objet, est désormais reconnue comme un lieu important de créativité politique. Ses fonctionnements internes souples la rendent tout particulièrement adaptée aux démarches de projet. Les membres de la Conférence y sont présents en tant que représentants de leurs institutions d'origine mais émettent des avis qui ne les engagent qu'en tant qu'individus. Le spectre de la crispation sur des positions institutionnelles est ainsi exorcisé. La CCA émet des avis qui ne font pas l'objet de vote mais qui sont construits de manière incrémentale, jusqu'à ce qu'un consensus, produit

---

court terme qui sont accordés aux communes périphériques et à leurs maires "en échange" d'un soutien au processus d'intégration.

<sup>111</sup> . Padioleau, J.-G., "L'action publique urbaine moderniste", *Politiques et management public*, vol. 9, n°3, septembre 1991.

d'une raison intersubjective, soit trouvé<sup>112</sup>. Les membres peuvent adjoindre à cet avis de l'assemblée des notes personnelles. Tout est organisé pour que l'expression des membres ne soit pas bridée par une crispation autour de positions institutionnelles ou de thèmes de conflit extérieurs à l'institution.

Ainsi, les dispositifs de projets semblent-ils accélérer un processus d'évasion institutionnelle<sup>113</sup> et de subversion de la démocratie représentative<sup>114</sup> qui semblent caractériser de plus en plus l'action publique urbaine. Reste que les conseils municipaux demeurent la "caisse de résonance" des débats politiques la plus visible pour les citoyens et que le mandat représentatif demeure malgré tout un instrument de contrôle démocratique non négligeable. Dès lors, cette marginalisation des institutions de la démocratie représentative peut susciter bien des inquiétudes. Tout se passe comme si les logiques –vertueuses du point de vue de l'efficacité- de l'action collective, de la décision au consensus, de la délibération, de l'incrémentalisme et de l'ajustement mutuel ne pouvaient s'épanouir qu'à l'abri de la *scrutiny* publique et de la "démocratie adversariale"<sup>115</sup>, dans des "angles morts démocratiques" où s'épanouiraient les logiques "adhocratiques"<sup>116</sup> des projets et de leurs réseaux. Ceux-ci seraient alors porteurs des logiques maintes fois dénoncées de différenciation entre espace des *policies*

---

<sup>112</sup> . Il est intéressant de noter qu'un autre domaine de l'action politique qui fait de l'ombre aux institutions de la démocratie représentative, le champ des mouvements sociaux, est aussi un lieu d'expérimentation de la prise de décision au consensus dans le but explicite à la fois de ne pas briser l'unité des collectifs et d'exorciser les risques d'expropriation des luttes par des "militants professionnels". Sur cet aspect des innovations organisationnelles et procédurales dans les mouvements sociaux, cf. Sommier, I., *Les nouveaux mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, coll. Dominos, 2001 ; *Mouvements*, "Crise de la politique et nouveaux militants", La Découverte, n°3, mars-avril 1999 ; Mouchard, D., " 'Politique délibérative' et logiques de mobilisation. Le cas d'Agir ensemble contre le chômage", *Politix*, n°57, 2002, pp. 125-145.

<sup>113</sup> . Offner, J.-M., "La ville, acteur collectif", *Le courrier du CNRS-Villes*, n°82, juin 1996.

<sup>114</sup> . Leresche, J.-P., "Entre transnationalisation et néo-localisme. Les diverses échelles du local", in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A., *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999. Ce thème est aussi abordé par E. Neveu et B. François quand ils proposent de penser relationnellement fragmentation des espaces publics et contestations de la démocratie représentative, cf. "Pour une sociologie des espaces publics contemporains", in François, B., Neveu, E. (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999, p. 28.

<sup>115</sup> . Jane Mansbridge oppose la "démocratie adversariale" dans laquelle la divergence d'intérêt débouche sur le recours systématique au vote à la "démocratie unitaire", que l'on peut rapprocher de la démocratie délibérative, et qui repose sur le présupposé de l'existence d'intérêts communs entre les acteurs. Dès lors, les individus peuvent chercher, par "la compréhension mutuelle et la discussion rationnelle à faire émerger une préférence commune et universellement bonne", in *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 1980, p. 3, cité par L. Blondiaux in "Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier", in CURAPP-CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 394.

<sup>116</sup> . Padioleau, J.-G., "L'action publique urbaine moderniste", *art. cit.*

et espace des *politics*, entre logiques fonctionnelles et logiques démocratiques, entre les figures de l'expert, de l'averti, de "l'impliqué", d'une part et de "l'incompétent" de l'autre<sup>117</sup>.

Les projets, à l'image de toutes les formes d'action plus ou moins associées aux processus de gouvernance, posent la question du contrôle démocratique dont les institutions représentatives tendent à perdre le monopole<sup>118</sup>. On peut se demander si les "régulations consensuelles"<sup>119</sup>, les formes de "démocratie unitaire", mises en place à travers les démarches de projet et qui consistent à mettre à jour les intérêts communs, ne fonctionnent pas uniquement parce qu'elles escamotent les conflits les plus sérieux et qu'elles n'impliquent que des groupes et des institutions qui partagent déjà un certain nombre de valeurs et d'intérêts, le tout à l'abri du regard des citoyens et de groupes porteurs d'intérêts opposés. Les promoteurs des processus de projet ont beau jeu de mettre en scène les consensus communautaires construits autour de leurs initiatives, mais ces consensus ont souvent été acquis au prix d'un refoulement de certains conflits, voire de certains groupes. C'est peut être moins vrai à Venise ou à Marseille, mais dans les cas de Turin et de Nantes, certains groupes -centres sociaux et réseaux associatifs dans le premier cas, écologistes dans le second- et certains conflits -contentieux avec la FIAT à Turin, questions environnementales à Nantes- ont été clairement refoulés en dehors des dispositifs. Tout se passe comme si le bannissement obsessionnel des logiques conflictuelles dans les processus de projet débouchait sur le bannissement de certains types d'acteurs<sup>120</sup>.

Au total, si le projet, dans certaines conditions, débouche bien sur l'élargissement du cercle de la participation aux processus de production de l'action publique urbaine, il n'est pas pour autant synonyme d'un mouvement massif de démocratisation de la vie politique locale ni d'un surcroît de transparence de cette action publique urbaine. La démocratie délibérative et la démocratie participative ne s'impliquent pas réciproquement comme l'indiquent Blondiaux et Sintomer. La diffusion des pratiques délibératives dans les démarches de projet participent bien du processus de pluralisation que nous avons évoqué au chapitre précédent. Mais le pluralisme qui prévaut dans les villes étudiées est un pluralisme segmenté. Certains dispositifs

---

<sup>117</sup> . Pongy, M., "Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique", in Saez, G., Leresche, J-P., Bassand, M. (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Biarez, S., "Sphère locale et espace public", *Lien social et politiques – RIAC*, 39, printemps 1998. D'ailleurs, nombreux ont été nos interlocuteurs, notamment en Italie, pour déplorer la médiocrité de la classe politique représentée dans les conseils municipaux et des débats qui s'y déroulent.

<sup>118</sup> . Stoker, G., "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue internationale des sciences sociales*, 155, mars 1998, pp. 19-30

<sup>119</sup> . Pichierri, A., "Concertazione e sviluppo locale", *Stato e mercato*, n°62, agosto 2001, pp. 237-266.

<sup>120</sup> . Voir sur ce thème, les précieux développements d'Y. Sintomer sur l'obsession habermassienne de conjurer le *fatum* conflictuel inhérent à toute interaction politique, in *La démocratie impossible ? op. cit.*, p. 373 et s.



de décision et de production de l'action s'ouvrent certes à de nouveaux acteurs mais ils excluent parallèlement bon nombre d'acteurs et de groupes et semblent tirer leur efficacité de l'opacité dans laquelle leurs participants opèrent<sup>121</sup>. C'est pourquoi on a préféré le terme d'espace politique à celui d'espace public. En effet, des espaces politiques associant des élites, des institutions liées entre elles par des relations d'interdépendance, des systèmes d'attentes réciproques se constituent. Les réseaux d'interactions entre les composantes de ces espaces politiques se densifient générant une capacité systémique de réaction aux stimuli externes et une capacité collective d'action. Mais l'institutionnalisation de la ville comme espace politique, espace de mobilisation, de repérage collectif des enjeux et de constitution d'une capacité collective d'action n'a pas pour corollaire systématique, loin s'en faut, l'institutionnalisation d'un espace public urbain si on définit celui-ci comme "un espace d'échange fondamentalement unitaire", lieu d'expression publique des positions, des intérêts et des conflits accessible à tous les membres du corps social<sup>122</sup>.

Peut-on pour autant parler de dépolitisation des scènes urbaines autour des projets ? Rien n'est moins évident car les processus de projets tendent à donner une épaisseur inédite aux enjeux proprement locaux, à structurer les agendas locaux autour de problèmes concrets, spécifiques et donc davantage appropriables par les citoyens. Cette ambiguïté du projet est bien relevée par Bernard Haumont qui y voit à la fois une perspective de repolitisation des scènes locales en général, et de l'urbanisme en particulier, autour de la mise en avant de thèmes de débat et d'action concrets mais, en même temps, une menace de dissolution du politique entre une pluralité de secteurs, de territoires, d'enceintes institutionnelles : "La décentralisation et l'affirmation des élus locaux conduisent à une (re)politisation des scènes locales, donnant des contenus plus concrets aux expressions politiques, en même temps que les décisions quotidiennes deviennent plus immédiatement politiques. Le développement des intérêts collectifs et de l'opinion pour l'environnement et l'urbanité témoignent de ces mouvements. Mais de façon paradoxale, cette reconnaissance politique du local, du point de vue de la gestion publique, s'accompagne de la dissolution de ce même 'local' : les problèmes urbains et leur gestion, sinon leur résolution, sont socialement et spatialement suffisamment transversaux pour ne pas se plier à une hiérarchisation simple des niveaux de responsabilité et

---

<sup>121</sup> . On rejoint en ce sens les intuitions de Jon Elster qui voit dans le huis clos un moyen de "huiler" les processus de la délibération, cf. "Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes", *Revue française de science politique*, 44, n°2, 1994.

<sup>122</sup> . Cette définition est empruntée à B. François et E. Neveu, in "Pour une sociologie des espaces publics contemporains", *art. cit.*, p. 48.

d'action, ni être passibles ou commandés par des découpages territoriaux établis institutionnellement, ni être encore dévolus préalablement à tel ou tel intervenant"<sup>123</sup>.

S'il y a bien une politisation de l'urbain et de l'action publique sur la ville qui contrarie en partie les risques d'opacification qui guettent les politiques urbaines en général et les projets en particulier, c'est par l'intermédiaire des leaders urbains. Dans un contexte de dilution des frontières organisationnelles, de brouillage des idéologies, les leaders sont de plus en plus mis en première ligne.

### 2.3.2 Quel leadership politique autour des projets ?

Ce processus d'évasion institutionnelle et de marginalisation des enceintes de délibération collégiale semble, en effet, s'accompagner de l'affirmation des leaders politiques, et notamment des maires.

L'importance des leaders politiques dans les systèmes politiques locaux d'Europe du Sud a fait l'objet de nombreuses analyses<sup>124</sup> et a souvent été opposée aux systèmes de décision collégiaux plus répandus dans le Nord du continent. Dans son étude consacrée aux rapports centre-périphérie, Sidney Tarrow a mis en évidence le rôle des leaders politiques locaux français et italiens dans l'articulation des intérêts et leur capacité à maîtriser les canaux d'accès aux ressources du centre, capacité qui compense largement la faiblesse des compétences formelles des gouvernements locaux<sup>125</sup>. Les évolutions récentes du contexte dans lequel opèrent les gouvernements urbains tendent encore à renforcer la position des leaders politiques urbains. En France, la moindre présence de l'Etat au niveau local tend à étendre la marge de manœuvre des leaders urbains au-delà de la simple fonction de médiation entre centre et périphérie. En Italie, les réformes institutionnelles et l'affaiblissement des partis ont largement affranchi les maires des tutelles qui s'exerçaient sur eux via les conseils municipaux et les instances locales des partis.

L'analyse des projets confirme cette importance du leadership politique dans les dispositifs de gouvernance urbaine. En effet, dans un contexte de gouvernance, la capacité d'agir se construit autant, sinon davantage, en dehors des institutions politiques qu'en leur sein<sup>126</sup>. Les exécutifs urbains doivent traiter les demandes de plus en plus hétérogènes d'un nombre croissant de groupes de pression, entretenir des relations avec des intérêts

---

<sup>123</sup> . *Art. cit.*, p. 108-109.

<sup>124</sup> . Page, E., Goldsmith, M., *Central and Local Government Relations*, Beverly Hills, Sage, 1987.

<sup>125</sup> . Tarrow, S., *Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977.

<sup>126</sup> . Leach, S., Wilson, D., *Local Political Leadership*, Bristol, The Policy Press, 2000.

économiques à la fois plus mobiles et plus impliqués dans les affaires locales. La fragmentation institutionnelle, les interdépendances entre organisations et la dispersion des ressources rendent obsolète le recours au commandement hiérarchique et requièrent une activité de courtage, de négociation et de construction de réseaux. Autant de défis qui nécessitent de produire des discours et des images mobilisatrices pour échafauder des coalitions, générer une capacité d'action collective et coordonner les actions d'une grande diversité d'acteurs sans recourir, autant que faire se peut, à la coercition. Autant de défis qui mettent en première ligne les leaders politiques urbains, dotés d'une légitimité et d'une visibilité propices à produire ces discours intégrateurs et conduire ces activités de courtage<sup>127</sup>.

La direction politique des processus de projet requiert la production d'un *policy discourse*, une capacité à structurer de nouveaux enjeux politiques tels que la compétition internationale et à les inscrire sur l'agenda, le cadrage des interactions et l'articulation des réseaux qui participent du processus de projet et la valorisation/diffusion des accords obtenus. Ces activités tendent à valoriser le rôle des exécutifs locaux et, au premier chef, celui des maires au détriment des enceintes institutionnelles privilégiant les modes de décision collégiaux et les tractations inter-partisanes. Ces leaders urbains ont un rôle essentiel de stabilisation des réseaux de coopération et d'inscription dans le temps du méta-projet. On rejoint là les conclusions auxquelles aboutissent un certain nombre d'analyses du leadership dans les grandes villes européennes. Peter John indique, par exemple, qu'à une période marquée par la stabilité des enjeux de politique urbaine, par la concentration des ressources aux mains de quelques acteurs, notamment publics, par la force des idéologies et des clivages partisans et où l'enjeu de la direction politique se situait dans la capacité à construire le consensus au sein des enceintes politiques, a succédé une phase marquée par l'apparition constante de nouveaux problèmes, le caractère mouvant des agendas locaux, la dispersion des ressources et où l'enjeu de la direction politique se situe davantage dans la capacité à manager des schémas institutionnels horizontaux, à articuler des ressources d'origines très diverses et à gérer des coalitions et des réseaux d'acteurs plus vastes. L'ensemble de ces éléments tend à promouvoir un leadership urbain personnalisé de type charismatique, capable de donner du sens à des processus d'action dispersés, d'entretenir des coalitions hétérogènes et de constituer un point fixe de responsabilité et d'imputation<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> . John, P., Cole, A., "Political leadership in the new urban governance : Britain and France compared", *Local Government Studies*, 25(4), 1999, pp. 98-115.

<sup>128</sup> . John, P., *Local Governance in Western Europe*, *op. cit.*, cf. notamment le chapitre 7 "Leadership and the Local Executive", p. 134 et s.

Ces nouvelles responsabilités qui pèsent sur les leaders urbains ne sont pas sans influencer sur la manière dont ils conçoivent leur rôle, leur légitimité et dont ils conduisent leur travail quotidien. L'étude de M.-A. Montané sur le leadership territorial, par exemple, laisse apparaître des éléments de changement dans la nature du leadership politique territorial. Les activités consistant à construire et entretenir un contrôle politique du territoire, à constituer des équipes de suiveurs<sup>129</sup> et des réseaux de soutiens, à accumuler des ressources en vue de la conquête de certains trophées<sup>130</sup> (titres, mandats et positions institutionnelles) nécessaires à l'affirmation du leadership est toujours présente et implique pour le leader de concentrer toujours plus de ressources, d'éliminer les menaces et d'exercer un contrôle strict de son territoire. Mais cette dynamique de contrôle et de concentration est contrariée par une autre logique. En effet, "la complexification de l'action publique, la responsabilisation des élus" incitent le leader "à travailler collectivement" en s'appuyant sur des réseaux d'acteurs porteurs de connaissances, de représentations et de ressources complémentaires aux siennes<sup>131</sup>. "La complexité de l'activité de leadership territorial rend stratégique une organisation collective du travail politique, qui prend la forme d'un fonctionnement en réseau de travail ou d'informateurs. Il ne s'agit plus, ici, de réseaux d'accès ni de réseaux de pouvoir structurant le leadership mais d'un nouveau type de réseaux, participant de l'activité politique quotidienne. Ces nouveaux réseaux sont coopératifs plus que concurrentiels, reposent sur la confiance et fonctionnent selon une logique d'échange plus que d'imposition"<sup>132</sup>. Les leaders urbains deviennent dépendants d'un réseau de soutiens techniques et d'informateurs dont ils obtiennent la coopération en leur laissant certaines marges d'autonomie. On l'a vu avec les différents exemples d'agences du projet que sont les ports, les universités, les structures d'études et de développement économiques, etc. Si l'on peut effectivement faire le constat, dans certains cas et notamment ceux des leaders politiques urbains français, d'une mainmise sur les positions institutionnelles, cette mainmise, poursuit Montané, ne s'étend pas à l'ensemble des secteurs de la société locale et, surtout, les leaders ont de plus en plus intérêt à l'euphémiser pour obtenir la coopération de ces secteurs et de leurs représentants.

---

<sup>129</sup> . Burns, J. Mac Gregor, *Leadership*, New York, Harper and Row, 1978.

<sup>130</sup> . Bailey, F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

<sup>131</sup> . Montané, M.-A., *Leadership politique et territoire. Des leaders en campagne*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 244. L'enquête de Montané s'appuie sur des leaders "ruraux". On peut donc penser que la remarque vaut *a fortiori* pour les leaders urbains.

<sup>132</sup> . *Ibid.*, p. 249.

Par ailleurs, comme l'a indiqué P. Duran<sup>133</sup>, la légitimation politique du leader urbain passe de manière croissante par sa capacité à conduire une action publique efficace<sup>134</sup>. L'imputation directe aux maires des conditions d'existence sur un territoire constitue une forte incitation à l'établissement et à la stabilisation de rapports coopératifs avec les acteurs, groupes et institutions porteurs des ressources nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques urbaines. A partir de là, on peut faire l'hypothèse que cette situation d'interdépendances renforcées et de responsabilisation accrue des élus fait de la construction d'un projet de ville partagé un élément de légitimation du leader et de construction de son rapport au territoire<sup>135</sup> aussi, sinon plus important, que l'exercice d'un contrôle sur ce territoire et les logiques afférentes d'élimination des menaces et des concurrents<sup>136</sup>.

On peut ici réintroduire la notion de nodalité pour indiquer que les dynamiques de projet ne marginalisent pas le leadership des acteurs et institutions politiques mais fait évoluer leur rôle. A travers les processus de projet, ces acteurs et institutions ne visent pas à imposer une emprise totale des régulations politiques, à contrôler les processus et les ressources, mais davantage au contraire, à articuler ces ressources et à combiner les régulations politiques aux régulations marchandes et socio-territoriales. La capacité de direction politique s'exprime moins par une omniprésence du public et du politique dans les dispositifs opérationnels et davantage par le cadrage des interactions et l'articulation des dispositifs et réseaux d'action épars. Ces nouvelles exigences, loin de dissoudre les logiques de leadership, les valorisent. En effet, dans un contexte marqué par la fluidité des frontières institutionnelles, la prolifération

---

<sup>133</sup> . Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

<sup>134</sup> . M.-A. Montané ajoute que "les leaders [...] ont de plus en plus de travail, travail devenant de moins en moins simple. Ils sont dépourvus de lignes d'action clairement prescrites par le système, responsabilisés sans plus pouvoir s'en remettre à des échelons supérieurs ni à des routines bureaucratiques solidement ancrées dans des référentiels stabilisés", *ibid.*, p. 245.

<sup>135</sup> . "La légitimation du leadership, écrit Montané, et, à travers lui, celle des institutions, se joue pour partie dans ce rapport à l'espace construit dans l'action publique", *ibid.*, p. 291.

<sup>136</sup> . On pourrait alors faire l'hypothèse que l'importance prise par la logique du projet, par les logiques de légitimation par la production effective de politiques contribue à une dissociation des compétences politiques requises au niveau local et au niveau national. On a pu voir ainsi certains maires français auréolés d'une réputation de leaders locaux efficaces faire des entrées difficiles au niveau national : Catherine Trautmann, maire remarquée –bien que récemment déçue– de Strasbourg de 1989 à 2001 mais ministre de la Culture éphémère et contestée ; Jean-Marc Ayrault, réélu au premier tour à Nantes en 1995 et 2001, mais président du groupe socialiste à l'Assemblée Nationale qui s'est illustré par ses impairs. Dans le cas de la France, V. Hoffmann-Martinot évoque une évolution spécifique des "pratiques et des logiques de carrière" des maires des plus grandes villes de France : reflux de la pratique systématique du cumul, professionnalisation de la pratique mayorale, moindre pérennisation du pouvoir personnel, rajeunissement. Cf. "Les grandes villes françaises : une démocratie en souffrance", in Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 102-103. Des remarques similaires sur l'évolution des schémas de carrière des maires ont été faites sur l'Italie par A. Magnier in "La difficile renaissance des grandes villes italiennes", in Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999.

organisationnelle et les difficultés conséquentes à imputer les résultats de l'action publique, les leaders urbains sont de plus en plus exposés et, par là même, valorisés.

Olivier Borraz propose la notion de "leadership institutionnel" pour caractériser cette valorisation renouvelée du leadership politique<sup>137</sup>. Pour l'auteur, le regain d'intérêt scientifique pour la notion de leadership ne doit rien au hasard ; il est à relier aux changements institutionnels qui marquent la période contemporaine et qui voient l'Etat se décentrer, un espace européen se constituer et des territoires nationaux affirmer leurs capacités politiques. Autrement dit, la réapparition du thème du leadership doit beaucoup aux bouleversements des dispositifs de gouvernance qui touchent tous les niveaux institutionnels. Dans un contexte d'action publique marqué par la fragmentation et la prolifération institutionnelles, la dispersion des ressources, l'hétérogénéité des intérêts et des préférences, l'absence d'un acteur central capable d'imposer un sens univoque à l'action collective, "le besoin de leadership -sur un territoire, dans une organisation, au sein d'un système- ne s'est peut-être jamais fait autant sentir"<sup>138</sup>. Mais ce leadership n'est pas tant celui d'un individu unique capable, grâce à des relais, de mettre en ordre de bataille des cercles concentriques d'acteurs périphériques et de les faire agir conformément à des objectifs qu'il aura définis<sup>139</sup>. S'inspirant du travail de Philip Selznick<sup>140</sup>, O. Borraz propose une définition du leadership institutionnel comme art de la promotion et de la protection de valeurs. La fonction du leadership est essentiellement cognitive et son effectivité se repère à une capacité d'entraînement. Le leadership insuffle et garantit le respect de valeurs dans les processus d'action. C'est cette capacité à donner du sens, à incarner des principes d'action qui permet au leader de mettre en place les conditions de la coopération entre des acteurs divers. "En incarnant et en insufflant des valeurs, une représentation de la collectivité, des principes d'action, le leader participe d'un processus d'institutionnalisation. Il personnifie les attentes et les intérêts des membres de la collectivité, assurant leur reconnaissance et leur inscription dans un mode de gouvernement"<sup>141</sup>. Dans un contexte d'action faisant intervenir une pluralité d'acteurs, de ressources, de logiques d'action et de modes de régulations, le leader se définit comme l'acteur dont la "fonction est de susciter des formes de coopération entre des individus ou des groupes en les aidant à se forger des

---

<sup>137</sup> . Borraz, O., "Le leadership institutionnel", in Smith, A., Sorbets, C., *Le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, à paraître.

<sup>138</sup> . *Ibid*, p. 100 (pagination provisoire).

<sup>139</sup> . En cela, la notion de leadership ne doit pas se comprendre comme un équivalent de celle de pouvoir.

<sup>140</sup> . Selznick, P., *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Berkeley, University of California Press, 1984.

<sup>141</sup> . Borraz, O., *art. cit.*, p. 96.

conceptions stables de leur rôle et de leur identité"<sup>142</sup>. Pour ce faire, le leader procède par "élaboration" et "maniement" de "cadres (*frames*) qui donnent du sens à une situation ou à un problème, proposent des solutions ou des lignes d'action et établissent des liens avec les intérêts et les identités des acteurs. Ces cadres s'apparentent à des narrations qui construisent un intérêt collectif dans un contexte précis"<sup>143</sup>. On est tout près ici de la définition du *policy discourse*. Borraz définit bien ce travail de construction du sens par le leader comme travail "d'absorption, de traduction, d'incarnation de valeurs de la société environnante et des intérêts qui la composent"<sup>144</sup> et non de production de sens *ex nihilo*. A travers la construction d'un *policy discourse*, le leader, d'une part, amène des réseaux d'opérateurs, et plus généralement la société locale, à effectuer un travail d'interprétation et de description du territoire, à construire des significations communes et, d'autre part, procède à la valorisation de ces significations, à la diffusion des accords obtenus au travers d'un discours réitéré. Par ce travail, le leader seconde les interactions dans le processus d'institutionnalisation d'un espace politique et d'une capacité d'action collective<sup>145</sup>.

Ce leadership institutionnel pourrait alors faire apparaître, autour des dynamiques de projets, des figures de leaders urbains articulant une activité "classique" d'entretien du fief et de contrôle des positions institutionnelles avec une activité de production de représentations du territoire, de valeurs et d'identités, bref de production de *policy discourses*. Ces leaders seraient capables à la fois de maintenir des positions dominantes au sein des arcanes

---

<sup>142</sup> . *Ibid.*, p. 101. On n'est pas très loin ici de l'activité de gouvernement des intérêts et des identités que March et Olsen attribuent aux institutions.

<sup>143</sup> . *Ibid.*, p. 101.

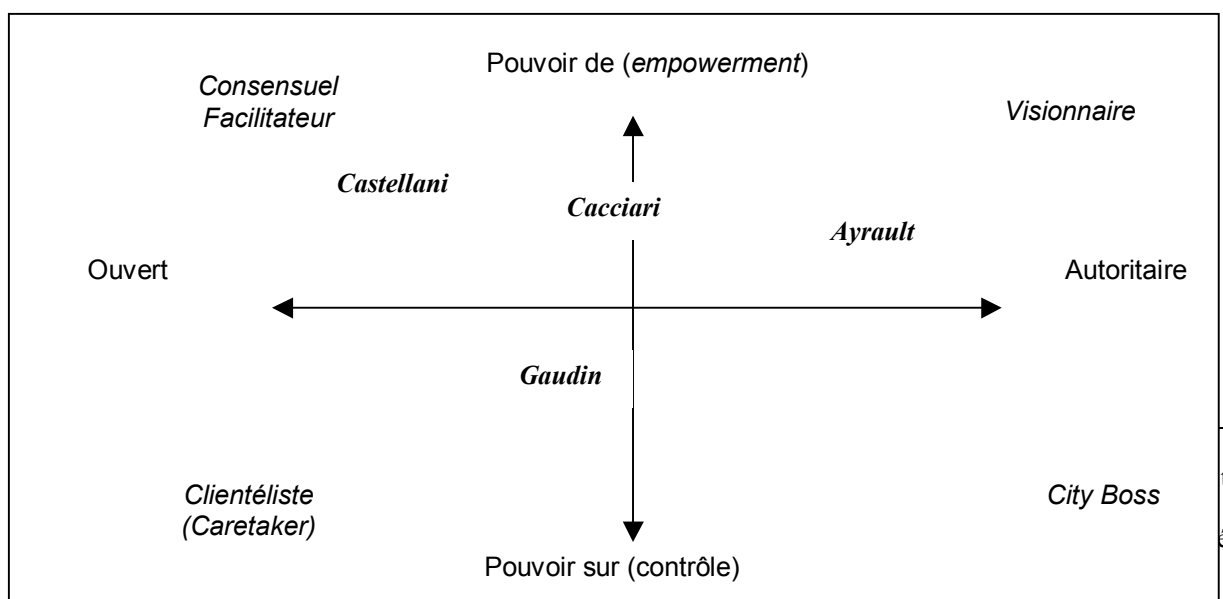
<sup>144</sup> . *Ibid.*, p. 103.

<sup>145</sup> . O. Borraz explique la crise du gouvernement municipal de Besançon à partir de 1995 par la carence de leadership institutionnel due à l'érosion du maire de la ville depuis 1977, Robert Schwint. Face à l'hétérogénéisation des problèmes qui touchent la société bisontine, "l'intendance suit", autrement dit, on assiste à un phénomène de sectorisation croissante de l'action municipale éclatée entre une pluralité de délégations. Si, sur le plan purement matériel, l'organisation de la redondance, autrement dit la fragmentation de l'action publique en une pluralité de réseaux d'action, se révèle efficace, en ce sens qu'elle permet de couvrir l'essentiel des besoins de la population, en revanche, elle contribue à affaiblir le pouvoir de la municipalité et notamment du maire. En effet, cette fragmentation de l'action municipale, d'une incapacité du maire à exercer une activité de coordination horizontale, n'est pas compensée par la production par le leader d'un cadre cognitif et normatif partagé. L'exemple de Besançon montre que, dans un contexte de différenciation croissante des sociétés urbaines et de multiplication des demandes, la cohérence de l'action municipale n'est plus automatiquement générée par l'inscription des acteurs politico-institutionnels et de leur relais sociaux dans des réseaux de sociabilité, dans des structures partisans, syndicales ou associatives couvrant une grande partie de la population. Le "découplage entre la société urbaine et le pôle politique" (*in Gouverner une ville, op. cit.*, p. 195) a de grandes chances d'être la règle plutôt que l'exception dans les villes contemporaines. L'incapacité des corps intermédiaires à structurer la société urbaine en réseaux et à y diffuser des normes et des représentations communes tend en retour à valoriser le rôle du leader dans l'accompagnement de la production de ces normes et leur diffusion en direction d'un grand nombre d'acteurs, de groupes et d'institutions qui constituent la société urbaine. On peut faire le parallèle avec le projet. L'éclatement de la conduite du projet en une pluralité de réseaux d'interactions est plutôt bénéfique -au

partisanes et institutionnelles et de susciter des mobilisations sociales larges qu'ils entendraient ne pas totalement dominer. On aurait affaire à des figures de leaders charismatiques et visionnaires mais en même temps pragmatiques et acceptant le pluralisme croissant de la structure du pouvoir dans les grandes villes.

On peut reprendre ici avec profit la typologie des leaderships urbains établie par Peter John<sup>146</sup>. Ce dernier combine, d'une part, un continuum comportemental opposant des attitudes d'ouverture (*responsive*) à des attitudes autoritaires (*authoritarian*), avec, d'autre part, un continuum politique distinguant une pratique politique axée sur le contrôle (*power over*) et une autre axée sur la délégation, la mobilisation et la facilitation (*empowerment, power to*). On pourrait faire l'hypothèse que le leadership institutionnel idéal-typique qui s'exercerait dans le cadre des projets se situerait dans la partie centrale de la moitié supérieure du tableau. Massimo Cacciari et Jean-Marc Ayrault pourraient représenter ce pôle : ils associent un talent politique leur permettant d'assurer leur position institutionnelle au sein de coalitions hétéroclites, coalition partisane pour le premier, coalition territoriale pour le second, et une capacité à produire des représentations du territoire et de ses enjeux concrets. Robert Vigouroux et Valentino Castellani ont permis, pour leur part, de renouveler l'agenda urbain, d'imposer de nouveaux thèmes, parfois de nouveaux acteurs, sans toutefois réussir à s'imposer à la classe politique locale faute d'un discours de mobilisation et d'un leadership institutionnel suffisant. Jean-Claude Gaudin, enfin, déploie des talents dans le seul domaine de la gestion politique et électorale du territoire -et des corps- et délaisse la dimension de construction de discours mobilisateur autour d'un méta-projet. La conduite d'Euroméditerranée, on l'a dit, s'en ressent.

**Figure G6** : Classification des types de leadership politique et institutionnel





## **Conclusion**

L'analyse des projets de nos quatre villes permet de vérifier l'hypothèse selon laquelle les logiques interactives de construction de l'action publique urbaine et les logiques descendantes de direction politique, loin d'être exclusives les unes des autres, sont complémentaires. C'est bien quand les projets articulent ces deux dynamiques distinctes d'institutionnalisation que la construction de la ville comme espace politique et la constitution d'une capacité d'action collective urbaine apparaissent avec le plus de netteté. Les incertitudes, les attermolements des projets, les transformations de leurs objectifs, les changements de position des acteurs ne sont pas nécessairement des signes d'une entropie de l'action publique urbaine ou d'une impuissance des acteurs et institutions du gouvernement urbain. Ces phénomènes sont davantage le signe que, dans des situations d'incertitudes, les acteurs doutent de leurs préférences, de leurs intérêts et de leur identité. Par la mise en place de dispositifs ouverts et peu déterminés de production des choix, les processus de projet permettent aux acteurs urbains de transformer ces doutes et ces incertitudes en propension aux échanges et aux apprentissages. Les acteurs réduisent leurs incertitudes en s'inscrivant dans des dispositifs collectifs de construction de connaissances et de choix. Ces dispositifs peu déterminés sont des espaces de reformulation des identités et des intérêts et, au total, de construction de liens d'interdépendance et d'une capacité d'action collective. Encore faut-il pour cela que les acteurs politiques cadrent ces dispositifs. Non pas tant en surdéterminant le résultat des interactions, en imposant des objectifs aux acteurs qu'en valorisant et en diffusant les accords obtenus, en posant les conditions d'une cristallisation d'identités et d'intérêts communs, en inscrivant les processus de projet dans la longue durée.

Cette dialectique entre institutionnalisation ascendante et institutionnalisation descendante, qui est au cœur de la démarche de projet, a permis de montrer qu'une perspective de gouvernance n'évacue pas les questions du leadership et de la légitimité politiques. Cette perspective amène, au contraire, à prendre acte des transformations des logiques micro de production des connaissances et des choix, du caractère problématique de la coopération entre les opérateurs urbains, du jeu compliqué des intérêts et des identités et, à partir de là,

d'analyser dans quelles conditions et de quelle manière, le pouvoir politique peut intégrer, donner du sens et susciter une convergence entre les interventions d'une pluralité d'acteurs urbains.

## Conclusion générale

L'étude des projets de ville et des projets urbains donne à voir des villes qui ne sont ni des espaces neutres gouvernés par les flux débridés de l'économie globalisée, ni des fiefs où la volonté des leaders et institutions politiques ont libre cours. Les villes étudiées apparaissent comme des espaces socio-politiques complexes, traversés par des conflits, des réseaux de coopérations, des rapports de domination à chaque fois spécifiques. Plus, les pressions qu'exercent sur elles la globalisation, la recomposition des Etats et la construction européenne accentuent les spécificités de ces villes et autorisent à les considérer comme des unités sociologiques complètes régulées par des dispositifs de gouvernance différenciés. Face à ces pressions, et contraints par le retrait partiel de la médiation de l'Etat, des groupes se mobilisent, valorisent et échangent des ressources, établissent des rapports de coopération pérennes qui peuvent déboucher sur l'élaboration de projets de développement et de positionnement international.

Les projets sont des moments décisifs de ces dynamiques de mobilisation. Ils sont l'occasion d'une confrontation de la ville à son environnement et peuvent constituer, par conséquent, des étapes décisives dans la constitution d'un acteur collectif ville. A travers une activité d'interprétation de l'environnement de la ville, d'actualisation des ressources de cette même ville et de construction de stratégies partagées, ils permettent une différenciation du système urbain par rapport à son environnement, étape essentielle de la constitution d'un acteur collectif. Les projets sont aussi des processus inscrits dans la longue durée ; ils font de la planification une activité sociale continue. Ils peuvent, dès lors, contribuer à institutionnaliser un agenda urbain spécifique, des réseaux d'interactions entre une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions et, au total, générer une capacité d'action collective.

Sur le plan analytique, en tant que processus de mobilisation transversale visant à définir une sorte d'intérêt général urbain, les projets permettent d'observer les stratégies et les intérêts des acteurs et des groupes qui s'opposent ou établissent des alliances pour définir cet intérêt général. Ils sont aussi l'occasion d'examiner quelles sont les ressources qui sont stratégiques pour participer à la construction des choix collectifs et quels sont les groupes dont le pouvoir s'affirme dans ces processus, et ceux, au contraire, qui perdent de leur influence.

Si ce travail a permis de valider certaines des hypothèses posées par les travaux portant sur la gouvernance urbaine aux niveaux macro et méso<sup>1</sup>, à savoir, d'une part, l'impact de la transformation des systèmes productifs, de la globalisation, de la construction européenne et de la recomposition des Etats sur la politique dans les villes et, d'autre part, les logiques de mobilisation socio-politiques et d'institutionnalisation d'un gouvernement urbain ou d'un pouvoir d'agglomération en réponse à ces pressions externes, il nous semble que son apport se situe davantage du côté de la construction d'une théorie des micro-fondations des dispositifs de gouvernance. En effet, nous nous sommes essentiellement attachés à analyser comment les éléments macro et méso évoqués plus haut influaient sur les modes de production de l'action publique dans les villes, et la manière dont, à leur tour, ces modes de production de l'action publique participaient ou non à stabiliser des réseaux de relations, à institutionnaliser une capacité d'action collective urbaine, à cristalliser des rapports de coopération et/ou de domination d'un nouveau type, bref à produire du territoire politique. Derrière le phénomène de territorialisation, si surabondamment évoqué aujourd'hui, nous avons montré qu'il n'y avait pas que des transformations managériales ou des modifications des rapports de pouvoir entre des segments administratifs, mais qu'il peut y avoir également des phénomènes d'institutionnalisation d'espaces politiques, une véritable recomposition *de la politique*, et non pas uniquement *des politiques*, à d'autres échelles. Nous avons, nous semble-t-il, montré que le programme de recherche de la gouvernance permettait de poser des questions classiques de sociologie politique mais en réinterrogeant certains concepts comme le pouvoir, le leadership, la connaissance, l'institutionnalisation, en se départissant de la gangue conceptuelle qu'a produite l'Etat-nation et dans laquelle, souvent, la science politique s'est lovée<sup>2</sup>.

Dans le cadre de cette volonté de construire les micro-fondations d'une théorie des modes de gouvernance, ce travail a permis de vérifier l'hypothèse selon laquelle les projets urbains et les projets de ville sont des "dispositifs d'interactions"<sup>3</sup> qui contribuent à l'institutionnalisation des villes comme espaces politiques et y font émerger une capacité d'action collective. Ces dispositifs de projet font intervenir une grande diversité d'acteurs, de

---

<sup>1</sup> . Nous nous référons ici essentiellement aux travaux d'Alan Harding et de Patrick Le Galès. Cf. Harding, A., "Urban regimes and growth machines. Towards a cross-national research agenda", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n°3, 1994, pp. 356-382 ; Le Galès, P., Harding, A., "Villes et Etats", in Wright V., Cassese S., *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La découverte, 1996 ; Le Galès, P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol.45-1, févr. 1995, pp. 57-95.

<sup>2</sup> . Tilly, C., "Prisonniers de l'Etat", *Revue internationale des sciences sociales*, n°133, août 1992.

groupes et d'institutions ; ils produisent des choix sur la base d'interactions et d'itérations multiples ; ils organisent une certaine dilution des responsabilités et rendent difficile l'imputation des décisions, mais pourtant, ils révèlent une recomposition de la capacité d'action collective des élites urbaines.

Nos études de cas ont permis de montrer que la multiplication des acteurs, la pluralisation des systèmes politiques urbains et la fragmentation de l'action publique urbaine en une diversité de réseaux ne sont pas nécessairement synonymes d'une dilution de la capacité d'action collective dans les villes, ni incompatibles avec l'émergence d'un sens permettant d'intégrer l'ensemble des interventions qui participent à la fabrication de la ville. Les interactions de réseaux et les logiques d'action collective, qui caractérisent les dispositifs de projet, apparaissent ainsi comme des vecteurs d'intégration aussi, sinon plus puissants que les logiques d'imposition hiérarchique. Cependant, ce que montre aussi l'analyse empirique des processus de projet, c'est que l'institutionnalisation d'une capacité d'action collective urbaine est plus nette dans les villes où la démultiplication des interactions est secondée par une activité politique de cadrage des interactions et l'exercice d'un leadership institutionnel. Autrement dit, si, conformément aux résultats de travaux sur la gouvernance urbaine, on assiste à la recomposition de l'action publique urbaine autour de fonctionnements en réseaux, de modes d'action horizontalisés et de logiques d'action collective, ces évolutions ne sont pas exclusives, bien au contraire, de la recomposition de logique de leadership et de direction politique.

L'hypothèse d'une corrélation entre interactions et institution dans les modes de gouvernance et les processus d'institutionnalisation des villes comme espaces politiques est donc confirmée et ce, grâce au recours à la comparaison de quatre cas. Cette méthode nous a permis de mettre à jour trois types de configurations. Le cas marseillais représente la première de ces configurations et constitue la confirmation *a contrario* de cette hypothèse de corrélation entre interactions et institution. Le confinement du projet Euroméditerranée au sein de la structure opérationnelle de l'Etablissement public d'aménagement et dans des documents peu ouverts aux négociations, n'a pas rendu possible, au départ, la mise en place de ces dispositifs d'interactions et d'intéressement des acteurs tiers, y compris des acteurs politiques locaux. Le caractère trop rigide des formulations initiales du projet, ainsi que l'absence de prise en charge par un maître d'ouvrage politique, expliquent donc qu'à Marseille,

---

<sup>3</sup> . Le terme est emprunté à Chadoin, O., Godier, P., Tapie, G., *Du politique à l'œuvre, op. cit.*, p. 6, qui parlent également de "constructions relationnelles" et de "processus collectifs" à propos des grands projets urbains et architecturaux.

jusque récemment, on n'ait pas assisté à un renforcement significatif de la capacité d'action collective des acteurs urbains autour d'Euroméditerranée.

Venise et Nantes constituent la configuration intermédiaire, celle qui se rapproche le plus de l'idéal-type de projet défini dans la première partie. On y assiste à l'émergence d'un fort leadership politico-institutionnel capable de produire des représentations du territoire et de proposer à la société locale des thèmes de mobilisation porteurs. On y observe parallèlement la constitution d'un réseau d'acteurs autonomes, publics, parapublics et privés, porteurs de leurs propres stratégies territoriales et qui sont impliqués dans les dispositifs interactifs et itératifs de construction d'un projet de ville. Dans cette configuration, l'action des réseaux de projet est davantage accompagnée et cadrée par la production d'un *policy discourse* qu'elle n'est strictement contrôlée par le gouvernement urbain. Cette activité de cadrage des interactions, de valorisation et de diffusion des accords obtenus est cependant essentielle pour la continuité du projet et la pérennité des réseaux d'action constitués. Dans cette configuration, la mise en place d'espaces d'interaction peu déterminés permet à des acteurs autonomes de négocier leurs représentations, leurs intérêts et leurs identités et de les rendre compatibles avec les représentations, intérêts et identités d'autres acteurs. Mais ces dynamiques d'apprentissage et de construction de liens ne sont rendues possibles que parce que, parallèlement, un discours politique permet de capitaliser et de valoriser les ressources cognitives, organisationnelles, identitaires et de consensus ainsi créées.

Turin présente encore une autre configuration. Le plan stratégique vise explicitement à activer et développer un tissu d'inter-connaissance et d'inter-reconnaissance entre les différents secteurs économiques, sociaux, culturels et scientifiques de la ville afin de permettre aux acteurs urbains de "faire système", de développer une capacité de mobilisation spontanée autour d'enjeux et de projets communs. Malgré quelques absences remarquées, le projet a effectivement mobilisé une grande partie des élites locales, notamment économiques et universitaires. Les acteurs politiques se sont faits volontairement discrets dans le processus, soucieux de ne pas gripper la mécanique de la mobilisation de la société locale par une trop évidente captation politique de ses fruits. La maîtrise d'ouvrage politique du processus a, pour le coup, fait défaut. L'absence de valorisation politique et de diffusion des accords obtenus au sein des réseaux d'élaboration du projet risque, d'une part, de compromettre les chances d'en faire un méta-projet inspirant les interventions des différents opérateurs sur la ville et, d'autre part, d'engendrer une dispersion des ressources constituées par les réseaux mobilisés au cours du processus : ressources relationnelles, organisationnelles, cognitives et identitaires. Ici, la faiblesse du leadership institutionnel, son incapacité à seconder les dynamiques d'interaction

entraînent une déperdition des ressources générées par ces interactions. En outre, du fait d'une trop grande discrétion, le pouvoir politique renforce un phénomène de segmentation de l'espace public, que l'élaboration du plan stratégique a contribué, à la fois à révéler et amplifier. Sans maîtrise d'ouvrage politique, les logiques interactionnistes et délibératives qui sont au cœur de la démarche de projet produisent effectivement de la fragmentation politique et une segmentation de l'espace public urbain.

On voit donc que les micro-logiques d'action, dans un contexte de gouvernance, empruntent à la fois aux répertoires de l'action collective et aux régulations réticulaires mais, également aux logiques du leadership institutionnel et à la direction politique. Plus, l'hypothèse d'une transformation et d'un renforcement, dans certaines conditions, du rôle des institutions, acteurs et régulations politiques est également confirmée mais, là encore, avec plus ou moins de netteté selon les cas. L'analyse fine des processus de projet montre que l'activité de régulation assumée par les acteurs et institutions politiques du gouvernement urbain semble se stabiliser autour d'un modèle différent de celui qui a traditionnellement prévalu à l'échelle des Etats nationaux. Cette activité s'apparente davantage à une activité de cadrage des interactions, d'accompagnement de l'activité de construction collective des accords et de diffusion de ces accords. Le gouvernement urbain n'institue pas, ne construit pas directement les identités, les rapports d'allégeance ; il ne construit pas nécessairement le lien politique en légitimant des acteurs, en attribuant unilatéralement des fonctions et des rôles. Mais il conserve un rôle essentiel et irremplaçable consistant à disposer les conditions favorables à la construction et à l'entretien des identités et des intérêts sur la base desquels les composantes des systèmes d'acteurs urbains établissent des liens et s'engagent dans des processus d'action collective.

Ces conditions, les acteurs et institutions du gouvernement urbain les construisent à travers la mobilisation des acteurs, groupes et institutions qui composent la ville dans des dispositifs de description et d'interprétation collective du territoire, d'élaboration négociée et incrémentale de choix et d'actualisation des ressources territoriales. Dans ces processus de projet, l'activité du gouvernement urbain consiste à garantir la sédimentation d'un sens et de valeurs qui fournissent un cadre dans lequel les acteurs urbains définissent leurs identités et leurs intérêts. Dans les cas de Venise et de Nantes mais également de Turin, cette activité permet au gouvernement urbain de prendre pied dans une gamme plus élargie de domaines d'action mais sans lui en donner le contrôle total. Se développe alors une capacité politique

qui se définit comme capacité à intégrer des activités et des réseaux hétérogènes et à structurer une activité collective de construction de sens, d'identités et de rapports de réciprocité<sup>4</sup>.

Nous avons pu également vérifier l'hypothèse selon laquelle la régulation politique se recompose et, dans certains cas, se renforce dans le cadre d'une articulation avec d'autres modes de régulation des activités sociales. Les projets de ville et projets urbains organisent, en effet, des mécanismes de coordination des interventions des différents acteurs empruntant à des modes opératoires relevant de l'Etat, du marché et de la régulation sociale. Ils impulsent ainsi des processus d'institutionnalisation des villes comme espaces politiques qui ne reposent pas uniquement sur des logiques d'organisation et de coordination généralement associées à la sphère politico-institutionnelle (la domination, la légitimation, l'imposition), mais également sur des logiques associées au marché (l'intérêt, l'échange, l'ajustement par les prix) et à la société (la confiance, la réciprocité, l'identité partagée). Le projet contribue à faire des mécanismes de marché des ressorts d'intéressement des acteurs mais aussi des vecteurs de stabilisation de liens, de sédimentation de normes et de valeurs partagées et, au total, d'intégration des acteurs. Il contribue également à développer et/ou actualiser des ressources socio-territoriales telles que l'identité, des représentations et des normes partagées, des réseaux d'inter-connaissance et des routines de coopération afin d'en faire des ressorts de coordination des interventions des opérateurs du projet. Le recours à ces régulations alternatives à l'organisation hiérarchique et à l'imposition réglementaire ne nuit pas systématiquement aux régulations politiques et au gouvernement urbain. Celui-ci peut, au contraire, renforcer son rôle et sa nodalité en organisant la combinaison de ces différents modes de régulation.

Il nous semble que ce travail a mis en évidence que l'on pouvait, avec les outils d'analyse de la gouvernance, articuler, d'une part, une analyse des logiques de fragmentation, de différenciation des scènes d'action publique urbaine, de leur recombinaison autour de réseaux d'acteurs et, d'autre part, une analyse des logiques de recombinaison par le leadership et l'institution politiques, des processus d'institutionnalisation des espaces politiques, de constitution d'une capacité d'action collective et d'une capacité d'intégration par la politique.

---

<sup>4</sup> . On se démarquera cependant ici de l'approche cognitive des politiques telle qu'elle s'est développée en France et qui conçoit les acteurs publics comme des médiateurs, autrement dit des producteurs de discours donnant du sens aux interventions des différents opérateurs, cf. Muller, P., *Les politiques publiques, op. cit.* Dans le cas des projets, le rôle des acteurs publics s'apparenterait davantage à un rôle de catalyseur fournissant les conditions de la construction collective et incrémentale du sens. D'une certaine manière, on n'est pas très loin de l'activité de transcodage analysée par P. Lascoumes (*in L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La découverte, 1994 ; "Rendre gouvernable : de la 'traduction' au transcodage. L'analyse des processus de changements dans les



La perspective de gouvernance, bien qu'elle s'intéresse aux logiques de recomposition d'une capacité d'action collective autour de dynamiques échangistes et interactionnistes, n'en est pas moins attentive à la manière dont les leaders et les institutions du gouvernement urbain interviennent pour faire de ces logiques échangistes des logiques instituant et intégratives. L'analyse des projets à travers une sociologie politique des dispositifs de gouvernance permet d'articuler *policies* et *politics*, perspective échangiste-agrégative et perspective institutionnelle-intégrative. A travers, notamment, l'analyse de la formation et de l'évolution des *policy discourses*, nous avons pu préciser le rôle des acteurs politiques dans la structuration des interactions de projet et la valorisation du produit de ces interactions<sup>5</sup>.

Une perspective de sociologie politique des dispositifs de gouvernance appliquée aux projets urbains et projets de ville est mieux à même d'appréhender la recomposition et la force des régulations politiques, justement parce qu'elle ne se focalise pas sur ces régulations, parce qu'elle ne les réifie pas, parce qu'elle ne prête pas *a priori* une substance immuable à l'exercice de l'autorité politique. C'est justement en s'intéressant à d'autres formes de régulation et à l'importance qu'elles peuvent prendre dans l'organisation de l'action collective que l'on peut le mieux rendre compte de la place des régulations politiques. Cette perspective permet de s'émanciper de l'héritage juridique et stato-centriste qui a pu peser sur la science politique française. Un des postulats associés à cet héritage consiste à considérer que la suprématie de régulations politiques essentialisées est l'état normal de la régulation des ordres sociaux. Le poids de cet héritage tend à structurer le débat théorique autour de la lancinante question de l'affaiblissement ou du maintien de la primauté des régulations politiques que l'on juge le plus souvent à la "forme" et à la progression des régulations concurrentes. Notre travail a montré que les différents types de régulation ne sont pas forcément exclusifs les uns des autres mais peuvent se renforcer réciproquement et que, plutôt que postuler leur incompatibilité, il est nécessaire d'étudier leur articulation concrète.

---

réseaux d'action publique", in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996) ou de l'Etat régulateur de G. Majone (in *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996).

<sup>5</sup>. Cela nous a permis de dépasser certaines des apories de l'approche cognitive des politiques publiques qui, bien souvent, présente les référentiels ou encore le "global" comme "quelque chose" de plus qui transcende en quelque sorte les stratégies des acteurs individuels ou collectifs" qui informe leurs intérêts, stratégies et comportements, sans préciser comment ce "global" se construit et s'impose aux acteurs. Citation tirée de Muller, P., "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, p. 193, cité et critiqué par Hassenteufel, P., Smith, A., "Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' ", *Revue française de science politique*, 52 (1), février 2002, p. 60. Pour reprendre les termes exacts des prescriptions de ces deux derniers auteurs, l'analyse de l'activité des acteurs politiques visant à structurer des *policy discourses* nous a justement permis de dépasser "une utilisation synthétique du 'global' " au profit "d'approches plus analytiques portant sur les dimensions de l'action publique qui structurent les interactions entre acteurs", *ibid.*, p. 61.

Au total, quels changements produisent ou révèlent les projets dans la gouvernance des villes européennes ? Il faut d'abord insister sur la différenciation des dispositifs de gouvernance dans ces villes, y compris dans un même contexte national, ce que le recours à la comparaison de deux villes italiennes et deux villes françaises a permis de montrer. En France comme en Italie, l'émergence des projets urbains et projets de ville correspond à un moment conjuguant la recomposition, sinon le repli, des médiations étatiques, et notamment le renoncement de l'Etat à définir lui-même les stratégies et le positionnement des villes dans la compétition inter-urbaine, et la multiplication du nombre d'acteurs autonomes porteurs de stratégies et détenteurs de ressources (financières, d'expertise, politiques) dans les villes. Les projets interviennent donc dans une phase de pluralisation des contextes urbains. Cette phase de pluralisation, d'une part, rend problématique la constitution d'une capacité d'action dans ces mêmes villes mais, d'autre part, génère des situations d'interdépendances réciproques qui constituent des incitations potentielles aux mobilisations territoriales et à la mise en commun des ressources. Néanmoins, l'analyse comparée des dispositifs de projet montre bien que ces dynamiques de mobilisation n'ont rien d'obligatoire et que la pluralisation des systèmes des pouvoirs et des ressources ne débouche pas nécessairement sur l'institutionnalisation d'une capacité d'action dans les villes. La perspective de gouvernance, retenue pour l'analyse des projets, a permis de mettre l'accent sur la diversité des configurations d'acteurs mobilisés et des combinaisons de modes de régulation échafaudées dans le cadre des projets.

On l'a dit, la perspective de gouvernance permet d'articuler une réflexion sur les nouvelles formes d'organisation et de coordination de l'action avec une réflexion sur la nouvelle structure du pouvoir urbain qui résultent de ces transformations. La gouvernance n'est donc pas cette perspective normative souvent décriée comme s'intéressant seulement à l'analyse des nouvelles formes de *problem solving* et de coordination inventées dans un contexte politico-institutionnel fragmenté<sup>6</sup>. Si elle prend effectivement au sérieux les difficultés rencontrées par les acteurs des politiques urbaines dans la production de l'action collective et la coordination d'une pluralité d'interventions, elle n'en ouvre pas moins la voie à l'analyse des conflits, des logiques d'intérêts et de la recomposition de formes de domination dans les villes. La perspective de gouvernance permet de prendre en charge l'analyse des liens qui peuvent exister entre, d'une part, les transformations des politiques urbaines (prolifération institutionnelle, nouveaux enjeux, modification de l'importance relative des ressources et de leur mode de distribution, etc.) et, d'autre part, les relations de pouvoir et de domination qui se

cristallisent dans les villes. Seulement, elle postule qu'il est difficile de prévoir ces formes de domination et fait l'hypothèse qu'elles peuvent varier grandement d'une ville à l'autre, y compris au sein d'un même contexte national<sup>7</sup>.

C'est aussi ce qu'a permis le choix de comparer deux cas dans deux pays différents. D'une part, la capacité des villes à constituer une capacité d'action ne dépend pas, pour l'essentiel, de variables nationales mais de variables essentiellement locales : nature du leadership politique, rapports sociaux et politiques hérités, poids respectifs des groupes et intérêts, configurations institutionnelles, modes de conduite des projets, etc. D'autre part, la recomposition de logiques de domination prend des formes qui varient d'une ville à l'autre et qui peuvent différer davantage entre deux villes relevant du même contexte national qu'entre deux villes relevant de deux contextes nationaux différents. L'analyse des projets de villes et des projets urbains dans deux villes françaises et deux villes italiennes a permis de mettre à jour des processus de différenciation des dispositifs de gouvernance urbaine au sein même des Etats nationaux du fait des logiques de pluralisation, des recompositions de l'intervention régulatrice de l'Etat et des réponses locales spécifiques qui sont mises en œuvre pour répondre à cette nouvelle donne.

Nous voudrions insister ici sur le fait que la pluralisation des dispositifs de gouvernance que révèlent et promeuvent les démarches de projet n'est pas synonyme de démocratisation de la gouvernance urbaine, d'ouverture des espaces publics et d'horizontalisation définitive des dispositifs de construction de l'action publique urbaine. D'abord, on peut faire l'hypothèse que cette situation pluraliste qui caractérise les dispositifs de gouvernance urbaine ne constitue qu'un intermède historique et que le caractère relativement ouvert et indéterminé de ces processus de projet correspond à une phase de redistribution des ressources et de redéfinition de la valeur respective de chaque ressource. Cette phase pourrait préparer une autre phase de cristallisation des positions de pouvoir, de consolidation des coalitions qui pourrait elle-même conduire à la formation de régimes urbains, au sens de matrices de rapports structuraux entre une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions, mobilisées plus ou moins systématiquement dans la construction et la mise en œuvre des politiques urbaines<sup>8</sup>. Pour l'heure, répétons-le, il est difficile de repérer des

---

<sup>6</sup> . Padioleau, J.-G., "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", *Politiques et Management Public*, vol. 17, n°4, déc. 1999, pp. 85-127.

<sup>7</sup> . Le Galès, P., *European Cities, Social Conflicts and Governance* Oxford, Oxford University Press, 2002.

<sup>8</sup> . Stone C., "Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach", *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n°1, 1993 ; Elkin, S.E., *City Regime and the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press, 1987 ; Stoker, G., Mossberger, K., "Urban regime theory in comparative perspective", *Environment and*

coalitions très stables pouvant constituer des régimes tels que les auteurs anglo-saxons les ont définis. D'où l'intérêt d'analyser, de manière diachronique et dynamique, des logiques de coalition autour de politiques spécifiques et de projets, des logiques de combinaison de modes de régulation, plutôt que de chercher à repérer les contours organisationnels des coalitions elles-mêmes. Cependant, rien n'interdit de penser que la routinisation des dispositifs d'interactions qui se structurent autour des projets, la stabilisation des modes de répartition des ressources et les effets de clôture et d'exclusion que les logiques réticulaires des projets produisent ne déboucheront pas, à terme, sur la consolidation de coalitions et de structures de domination stables, comparables à celles décrites par C. Stone.

D'ores et déjà, les démarches de projet ne sont pas sans susciter des interrogations quant à leur caractère démocratique. Si les projets sont effectivement le produit d'un phénomène de pluralisation des systèmes politiques urbains, de différenciation des scènes d'action et de prolifération des acteurs, leurs dispositifs d'élaboration et de mise en œuvre sont aussi des mécanismes de filtrage des acteurs et intérêts "utiles" et une source potentielle d'opacité démocratique. D'une part, les ressources qui servent de ticket d'entrée dans les processus de projet, telles que notamment les ressources d'expertise territoriale, ne sont pas nécessairement détenues par les acteurs et les institutions qui, traditionnellement, établissent un lien entre les arènes de la décision et les citoyens tels que les conseils municipaux, les partis politiques mais aussi les syndicats ou certaines associations. Elles sont davantage en possession de groupes d'intérêts, d'agences, d'institutions voire de professions qui n'ont bien souvent qu'un rapport lointain avec la démocratie représentative : les chambres consulaires, les structures de représentation d'intérêts économiques, les acteurs économiques eux-mêmes, les agences d'urbanisme, de développement économique, certains élus universitaires, notamment dans les villes italiennes, etc. Les ressources politiques sont détenues, pour leur part, par un nombre réduit d'élus et de hauts-fonctionnaires urbains<sup>9</sup> qui concentrent à la fois, surtout en France, le contrôle des structures partisans locales, l'accès au centre et les contacts avec les acteurs économiques. L'institution d'un "cens" d'un type nouveau dans le cadre des dispositifs de projet laisse à l'écart un certain nombre d'absents dont la liste varie selon les cas : les élus de base, les conseillers municipaux, notamment à Marseille et Turin, les syndicats dans le cas des villes françaises, les associations et le tiers-secteur, notamment à

---

*Planning C : Government and Policy*, 12 (2), 1994 ; Harding, A., "Urban regimes and growth machines. Towards a cross-national research agenda", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n°3, 1994, pp. 356-382.

<sup>9</sup> . Ce que J.-P. Gaudin appelle les "technotables", in *Gouverner par contrat, op. cit.*

Turin. Mais, là encore, il est difficile de généraliser tant les situations varient d'une ville à l'autre.

Un autre aspect des processus de projet qui n'est pas sans poser de problème du point de vue de la démocratie est le recours aux logiques délibératives. Si, on l'a vu, le recours aux techniques délibératives est à la fois un vecteur et le résultat de la pluralisation des systèmes politiques urbains et permet donc à un plus grand nombre d'acteurs de participer à la construction des choix, il n'en est pas moins porteur de logique de clôture et de segmentation des espaces publics urbains. D'abord, quoi qu'on en dise, les techniques délibératives tendent à réduire le cercle des acteurs ayant accès aux forums de décision à ceux disposant de ressources telles que l'expertise territoriale, la capacité à mobiliser le consensus ou, plus prosaïquement, des ressources financières. Ensuite, comme l'indique Yves Sintomer<sup>10</sup>, les techniques délibératives sont marquées par un fort tropisme consensualiste. Leurs promoteurs partent le plus souvent du postulat selon lequel il est possible d'arriver, à travers l'interaction et l'échange discursif raisonnable, à une motion de consensus qui ne brime aucun intérêt et ne fasse violence à aucune minorité. Seulement, on peut se demander si, et notamment dans le cas des projets étudiés, la recherche systématique du consensus ne conduit pas, d'une part, à éluder certains enjeux et, d'autre part, à éliminer les acteurs et les groupes qui n'ont pas de ressources à valoriser ou dont les intérêts et les demandes ne sont pas assez "raisonnables" pour être entendus. Enfin, force est de constater que les logiques consensualistes et délibératives produisent d'autant plus d'effets positifs en termes de construction de choix et de stabilisation de liens entre les acteurs qui y participent qu'elles sont soustraites au regard du plus grand nombre.

Pour clore cette "parenthèse démocratique", nous voudrions poser l'hypothèse d'une influence de la construction européenne et des modes d'action et de construction des choix promus par la Commission Européenne dans la diffusion de cet impératif consensuel et délibératif que l'on retrouve au cœur de la démarche de projet. Cette thèse de la diffusion d'une idéologie de la régulation consensuelle est notamment soutenue par Angelo Pichiéri qui a pu l'observer à travers l'exemple des politiques de concertation industrielle et territoriale<sup>11</sup>. L'influence directe de l'Union Européenne dans la promotion de ce type de pratiques n'est pas apparue de manière très nette dans nos enquêtes mais nous ne pouvons pas l'exclure. On peut

---

<sup>10</sup> . Sintomer, Y., *La démocratie impossible ?*, op. cit.

<sup>11</sup> . Pichiéri, A., "Concertazione e sviluppo locale", *Stato e mercato*, n°62, agosto 2001, pp. 237-266 ; "La régulation des systèmes productifs locaux : thèmes et tendances", communication au colloque *Identités et démocratie*, Rennes, septembre 2002.

aussi faire l'hypothèse, certes un peu fonctionnaliste, d'une convergence idéologique et pratique entre des espaces politiques européens et urbains se construisant dans une même confrontation au modèle de l'Etat-nation.

## Bibliographie générale

- Aballea, F., "Territoire, démocratie et action administrative", *Recherche sociale*, n°139, juil.-sept. 1996.
- Abélès, M., "Anthropologie des espaces politiques français", *Revue française de science politique*, vol. 38, n°5, oct. 1988, pp.807-817.
- Abélès, M., *Jours tranquille en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.
- Abélès, M., *En attente d'Europe*, Paris, Hachette, 1996.
- Alliès, P., "Que sont nos notables devenus ?", *Autrement*, n°122, mai 1991, pp. 108-119.
- Allum, P., "Le double visage de la Démocratie Chrétienne", *Politix*, 30, 1995, pp. 24-44.
- Allum, P., *State and Society in Western Europe*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- Althabe, G., Legé, B., Sélim, M., *Urbanisation et réhabilitation symbolique. Ivry, Bologne, Amiens*, Paris, Anthropos, 1984.
- Amblard, H., Bernoux, P., *Les nouvelles approches de l'organisation*, Paris, Seuil, 1996.
- Ambrose, P., *Urban Processes and Power*, Londres, Routledge, 1994.
- Amiel, M., Bonnet, F., Jacobs, S., *Management de l'administration*, Paris, De Boeck, 1998.
- Amin, A. (ed.), *Post-Fordism. A Reader*, Oxford, Blackwell, 1994.
- Amin, A., Hausner, J., "Interactive governance and social complexity", in Amin, A., Hausner, J., *Beyond Markets and Hierarchy*, Cheltenham, E. Elgar, 1997.
- Amin, A., Thrift, N. (eds), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Amin, A., Thrift, N., "Institutional issues for the European Regions : from markets and plan to socioeconomics and powers of association", *Economy and Society*, vol. 24, n°1, fév. 1995, pp. 41-66.
- Ampe, F., Neuschwander, C., *La république des villes*, La Tour d'Aigues, L'aube / DATAR, 2002.
- Anastasia, B., Rullani, E., *La nuova periferia industriale : saggio sul modello veneto*, Venezia, Arsenale, 1982.
- Andrew, C., Goldsmith, M., "From Local Government to Local Governance – and Beyond ?", *International Political Science Review*, vol. 19, n°2, 1998, pp. 101-117.
- Anzieu, D., Chabert, C., *Les méthodes projectives*, Paris, PUF, 1992.
- Arnaud, A.-J., "Du jeu fini au jeu ouvert : vers un droit post-moderne", in Ost, F., Van de Kerchove, M. (dir.), *Le jeu : un paradigme pour le droit*, Paris, LGDJ, *Droit et Société*, 1995.
- Ascher, F., "Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes", *Les annales de la recherche urbaine*, n°51, juil. 1991.
- Ascher, F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995.
- Ascher, F., *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La tour d'aigues, L'aube, 2001.
- Ashworth, G.S., Voogd, H., *Selling the City : Marketing Approaches in Public Sector urban Planning*, Chichester, John Wiley & Sons, 1995.
- Atkinson, R., "Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 1998, pp. 75-83.
- Auby, J.-B., "L'aménagement, le droit, le contrat", in Club Ville Aménagement, Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La documentation française, 2001.
- Auby, J.-F., *Management public. Introduction général*, Paris, Sirey, 1996.
- Baccetti, C., "Ruptures et continuités en Italie : le Parti démocratique de la gauche (PDS)", in Lazar, M. (dir.), *La gauche en Europe depuis 1945. Invariants et mutations du socialisme européen*, Paris, PUF, 1996.
- Bachelet, F., "Gouvernement des villes et responsabilités contractuelles", *Le courrier du CNRS-Villes*, n°82, mai 1996.
- Bachelet, F., Rangeon, F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *Politiques et management public*, vol.14-3, sept. 1996.
- Badie, B., "Analyse comparative et sociologie historique", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°133, août 1992.
- Badie, B., Hermet, G., *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990.
- Badie, B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.
- Baecque, F. de, Quermonne, J.-L. (dir.), *Administration et politique sous la cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1982.
- Bagnasco, A., *Tre Italie : la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- Bagnasco, A., *Torino : un profilo sociologico*, Torino, G. Einaudi, 1986.

- Bagnasco, A. (a cura di), *La città dopo Ford : il caso Torino*, Torino, Bollati Boringhieri, 1990.
- Bagnasco, A., "La ricerca urbana fra antropologia e sociologia", introduction à l'édition italienne de Hannerz, U., *Esplorare la città*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Bagnasco, A., *Fatti sociali formati nello spazio : cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*, Milano, F. Angeli, 1994.
- Bagnasco, A., "La costruzione sociale del mercato : strategie di impresa e esperimenti di scala in Italia", *Stato e mercato*, n°13, avril 1995.
- Bagnasco, A., "Geografia elettorale e basi sociali della politica", *Rassegna italiana di sociologia*, 37, 1996, pp. 279-294.
- Bagnasco, A., "Teoria del capitale sociale e *political economy* comparata", *Stato e Mercato*, n°57, déc. 1999.
- Bagnasco, A., *Tracce di comunità*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Bagnasco, A., Belligni, S. (a cura di), *Governare la democrazia : problemi della rappresentanza nelle aree metropolitane*, Milano, F. Angeli, 1981.
- Bagnasco, A., Le Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Bagnasco, A., Le Galès, P., "Les villes européennes comme société et comme acteur", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Bagnasco, A., Negri, N., *Classi, ceti, persone : esercizi di analisi sociale localizzata*, Napoli, Liguori, 1994.
- Bagnasco, A., Sabel, C. (dir.), *PME et développement économique en Europe*, Paris, La Découverte, 1994.
- Bagnasco, A., Trigilia, C., *La costruzione sociale del mercato : studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- Bailey, F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.
- Bailey, N., "Towards a research agenda for public-private partnerships in the 1990's", *Local Economy*, 8(4), février 1994.
- Bairoch, P., *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, Paris Gallimard, 1985.
- Baldini, G., Legnante, G., "The 1997 local elections in Italy : from party mayors to mayors party", in Bardi, L., Rhodes M. (eds), *Italian Politics*, Oxford, Westview Press, 1998.
- Balducci, A., "Governing fragmentation in contemporary urban societies : strengths and weaknesses of participatory approaches", communication au colloque de l'European Urban Research Association, Copenhagen, 17-19 may 2001.
- Balducci, A., "Le nuove politiche della *governance* urbana", *Territorio*, n°13, 2000.
- Balducci, A., *Disegnare il futuro : il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Balme, R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.
- Balme, R., "Introduction : pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ?", in Balme R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.
- Balme, R., "La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle", in Mény, Y., Muller, P., Quermonne, J.-L. (dir.), *Les politiques publiques européennes*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Balme, R., Chabanet, D., Wright, V., *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- Balme, R., Faure, A., Mabileau, A. (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, 1998.
- Balme, R., Faure, A., Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Balme, R., Garraud, P., Hoffmann-Martinot, V., Ritaine, E. (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Baraize, F., "La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur", *Pôle Sud*, n°4, mai 1996, pp. 107-122.
- Barbagallo, F., *Storia dell'Italia repubblicana vol. 3: L'Italia nella crisi mondiale : l'ultimo ventennio*, Torino, G. Einaudi, 1997.
- Barbier, J.-M., *Elaboration de projets d'action et planification*, Paris, PUF, 1991.
- Bardet, F. et Jouve, B., "Entreprise politique et territoire à Lyon", *Sociologie du Travail*, n°1, 1999.
- Barnekov, T., Boyle, R., Rich, D., *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Barthe, Y., "Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique", *Politix*, 57, "Démocratie et délibération", 2002, pp. 57-78.
- Bassett, K., "Partnerships, business elites and urban politics : new forms of governance in an English city", *Urban Studies*, vol. 37, n°3, 1996, pp.539-555.
- Bassolino, A., *La Repubblica delle città*, Roma, Donzelli, 1996.



- Baumol, W. J., "Entrepreneurship : productive, unproductive and destructive", *Journal of Political Economy*, oct 1990, pp. 893-921.
- Bayart, J.-F., *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.
- Bayart, J.-F., "L'énonciation du politique", *Revue française de science politique*, n°3, 1985.
- Becattini, G., *Distretti industriali e made in Italy : le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.
- Beccatini, G. (a cura di), *Mercato e forze locali : il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- Béhar, D., Estèbe, P., "L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999.
- Béhar, D., "En finir avec la politique de la ville ?", *Esprit*, novembre 1999.
- Bellenger, L., *La négociation*, Paris, PUF, 1984.
- Belotti, V., Maraffi, M., *Ceto politico e dirigenza amministrativa nei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Belussi, F. (a cura di), *Innovazione tecnologica ed economie locali : il caso del Veneto*, Milano, F. Angeli, 1988.
- Bender, T., "The end of the city ?", *Democracy*, 3, winter 1983, pp.8-20.
- Bender, T., "The new metropolitanism and the pluralized public", *Harvard Design Magazine*, Winter/Spring 2001.
- Benko, G. (dir.), *La dynamique spatiale de l'économie contemporaine*, Editions de l'Espace européen, 1990.
- Benko, G., Lipietz, A. (dir.), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, 2000.
- Benko, G., Lipietz, A. (dir.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992.
- Bennett, R.J. (ed), *Decentralization, Local Governments and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Benz, A., Eberlein, B., "The europeanization of regional policies : patterns of multi-level governance", *Journal of European Public Policy*, 6:2, juin 1999, pp; 329-348.
- Bergeron, H., Surel, Y., Valluy, J., "L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?", *Politix*, 1998, pp. 195.
- Bettin, G. (a cura di), *Classe politica e città*, Padova, CEDAM, 1993.
- Bettin, G., "I cittadini, le generazioni e l'immagine del sindaco", *Queste istituzioni*, XXIII, 103, 1995, pp. 3-29.
- Bettin, G., Magnier, A., "Il tempo dell'assessore", *Polis*, 2, 1991, pp. 217-241.
- Bettin, G., Magnier, A., *Chi governa la città? : una ricerca sugli assessori comunali*, Padova, CEDAM, 1991.
- Bezes, P., *L'action publique volontariste. Analyse d'une politique de délocalisation*, Paris, L'harmattan, 1994.
- Biarez, S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.
- Biarez, S., "Recomposition territoriale et urbaine en Europe", *Sciences de la société*, n°30, 1993, pp. 103-122.
- Biarez, S., "Urban policies and development strategies in France", *Local Government Studies*, vol. 19, n°2, summer 1993, pp. 190-207
- Biarez, S., "Sphère local et espace public", *Lien social et politiques - RIAC*, n°39, printemps 1998, pp. 127-138.
- Biarez, S., Nevers, J.-Y. (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993.
- Biorcio, R., *La Padania promessa. La storia, le idee e la logica d'azione della Lega Nord*, Milano, Il Saggiatore, 1997.
- Birnbaum, P., Leca, J. (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1991.
- Blondiaux, L., "Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège", *Mouvements*, n°18, "Démocratie une idée à réinventer", nov.-déc. 2001, pp. 44-51.
- Blondiaux, L., Sintomer, Y., "L'impératif délibératif", *Politix*, n°57, 2002, pp. 17-35.
- Bobbio, L., "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, n°58, aprile 2000, pp. 111-141.
- Bobbio, L., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- Bodiguel, J.-L., Rouban, L., *Le fonctionnaire détrôné ?*, Paris, presses de la FNSP, 1991.
- Bolocan M., Salone C., "Approcci strategici alla prova. La specificità di alcune recenti esperienze italiane", *Urbanistica*, n°106, 1996, pp. 78-92.
- Boltanski, L., Chiapello, E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- Bonetti, M., Conan M., Allen, B., *Développement social urbain. Stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- Bonnet, C., *Lille ville dynamique en 2004. Construction d'une candidature olympique*, Mémoire de DEA de science politique, Université Paris II, 1996.
- Boogarts, I., "La festivalomanie", *Les annales de la recherche urbaine*, n°57-58, 1993, pp. 115-119.

- Borja, J., "Eurocities – A system of major urban centers in Europe", *Ekistics*, n°352-353, janv.-fév. 1992, pp. 21-27.
- Borja, J., "Ville, démocratie et gouvernabilité", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°147, mars 1996, pp. 98-106.
- Borraz, O., *Le gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes françaises et deux villes suisses*, Thèse de doctorat de sociologie, IEP Paris, 1994.
- Borraz, O., "Les relations politique-administration depuis la décentralisation", *Pouvoirs locaux*, vol.IV, n°27, sept. 1995.
- Borraz, O., "Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon", *Sociologie du travail*, n°2, 1995.
- Borraz, O., "Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises", *Revue française de science politique*, vol. 46-4, août 1996.
- Borraz, O., *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1998.
- Borraz, O., "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", in Balme, R., Faure, A., Mabileau A.) (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Borraz, O., "Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp. 11-26.
- Borraz, O., "Le leadership institutionnel", in Smith, A., Sorbets, C., *Le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, à paraître.
- Borraz, O., Le Galès, P., "Gouvernement et gouvernance des villes", in Leresche, J.-P. (dir.), *Pouvoir local. Tome I : gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, 2002.
- Bouinot, J. (dir.), *L'action économique des grandes villes en France et à l'étranger*, Paris, 1987.
- Bouinot, J., Bermills, B., *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Paris, A. Colin, 1995.
- Bouinot, J., Bermills, B., *Projet de ville et projet d'entreprises*, Paris, LGDJ, 1993.
- Bourdin, A., "Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance", in May, N., Veltz, P., Landrieu, J., Spector, T. (dir.), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, 1998.
- Bourdin, A., "Pourquoi la prospective invente-t-elle des territoires ?", *Espaces et sociétés*, n°74-75, 1994.
- Bourdin, A., *La question locale*, Paris, PUF, 2000.
- Bourdin, A., Hirschorn, M., *Figures de la ville : autour de Max Weber*, Paris, Aubier, 1985.
- Bourdieu, P., "L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35, 1980.
- Bourdieu, P., "La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981.
- Bourdieu, P., "La délégation et le fétichisme politique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, 1984.
- Boutinet, J.-P., "Le projet au risque de sa spatialisation : à propos du Management territorial", in Decoutère, S., Ruegg, J., Joye, D., *Le management territorial. Pour une prise en compte du territoire dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, Presses Polytechniques et Unies Romandes, 1996.
- Boutinet, J.-P., *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 1993.
- Boutinet, J.-P., *Psychologie des conduites à projet*, Paris, PUF, *Que sais-je ?*, 1993.
- Boyer, R., Saillard, Y. (dir.), *Théorie de la Régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1995.
- Boyer, R., "The political in the era of globalization and finance : focus on some Régulation school research", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24-2, juin 2000, pp. 361-378.
- Braudel, F., *Civilisation matérielle, économie et capitalisme. XVe-XVIIIe siècle*, Paris, Armand Colin, Paris, 1979.
- Brenner, N., "The urban question as a scale question : Reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24-2, juin 2000, pp. 274-322.
- Briquet, J.-L., "La crise politique en Italie. Les analyses de la science politique italienne", *Politix*, n°30, 1995, pp. 127-138.
- Briquet, J.-L., *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.
- Briquet, J.-L., Sawicki, F., "L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ?", *Politix*, n°7-8, "L'espace du local", 1989, pp. 6-16.
- Bruhns, H., "Ville et Etat chez Max Weber", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 38, juin-juil. 1988, pp. 3-12.
- Brun, J., Rhein, C. (dir.), *La ségrégation dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 1994.

- Brunet, R., *Le territoire dans les turbulences*, Montpellier, GIP-Reclus, 1990.
- Brunet, R. et al., *Les villes européennes*, Paris, GIP-Reclus, DATAR, La documentation française, 1989.
- Brusco, S., "La leçon des districts et la nouvelle politique industrielle des régions", in Bagnasco, A., Sabel, C. (dir.), *PME et développement économique en Europe*, Paris, La Découverte, 1994.
- Bryson, J. M. (ed), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. : A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, London, Jossey-Bass publishers, 1988.
- Bryson, J. M., Einsweiler, R. C.(eds), *Strategic Planning : Threats and Opportunities for Planners*, Washington D. C., American planning association, 1988.
- Budd, L., "Territorial competition and globalisation : Scylla and Charybdis of European cities", *Urban Studies*, vol. 35, n°4, 1998, pp; 663-685.
- Burgel, G., *La ville aujourd'hui*, Paris, Hachette, 1993.
- Burgel, G., "Intervilles 80, la centralité urbaine, entre le local et le mondial", *Géographie sociale*, n°11, 1991, pp. 341-350.
- Burns, D., "Can local democracy survive governance ?", *Urban Studies*, Vol.37, n°5-6, 2000, pp. 963-973.
- Burns, J. Mac Gregor, *Leadership*, New York, Harper and Row, 1978.
- Cacciari, M., Rutelli, F., Vitali, W., "I sindaci e la politica", *Micromega*, n°5, 1998.
- Caciagli M., Baccetti C., "Dernière étape avant Rome ? Les élections régionales du 16 avril 2000", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp. 121-136.
- Caciagli, M., "La destinée de la 'subculture rouge' dans le Centre-Nord dell'Italie", *Politix*, 30, 1995, pp. 45-60.
- Caciagli, M., "Quante Italie ? Persistenza e trasformazione delle culture politiche subnazionali", *Polis*, 2, 1988, pp. 429-457.
- Caciagli, M., Cazzola, F., Morlino, L., Passigli, S. (a cura di), *L'Italia fra crisi e transizione*, Bari, Laterza, 1994.
- Caillosse, J., "La ville sans droit", *Pouvoirs locaux*, n°25, juin 1995.
- Caillosse, J., "Le manager entre dénégation et dramatisation du droit", *Politiques et management public*, vol. 11, n°4, déc. 1993, pp.85-109.
- Caillosse, J., *Intercommunalités. Invariance et mutations du modèle communal français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1994.
- Caillosse, J., Le Galès, P., Loncle-Moriceau, P., *Les SEM locales et la gouvernance urbaine*, Rennes, CRAP, 1995.
- Calame, P., "Projets de ville, projets de vie. Esquisse d'une théorie de l'action collective", *Actes*, n°5, oct. 1991.
- Calhoun, C. (ed.), *Social Theory and the Politics of Identity*, Cambridge MA, Blackwell, 1994.
- Calise, M., *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, Einaudi, 1994.
- Callon, M., "Pour une sociologie des controverses technologiques", *Fundamentae Scientiae*, 2 (3-4), 1981.
- Callon, M., "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'année sociologique*, n°36, 1986, pp. 169-208.
- Callon, M., "Le travail de conception en architecture", *Les Cahiers de la recherche architecturale*, n°37, "Situations", 1<sup>er</sup> trim. 1996, pp. 25-35.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 2001.
- Calvaresi C., "La pianificazione come costruzione e disegno di istituzioni", *Territorio*, n°13, 2000.
- Calvert, R., "Rational actors, equilibrium, and social institutions", in Knight, J., Sened, I. (eds), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995.
- Camhis, M, Fox, S, "The European community as a catalyst for European urban networks", *Ekistics*, 352-353, 1992, pp. 4-6.
- Cammelli, M., "Regioni e rappresentanza degli interessi : il caso italiano", *Stato e Mercato*, n°29, agosto 1990, pp.151-199.
- Cammelli, M., "Eletto dal popolo : il sindaco fra ruolo nuovo e vecchi poteri", *Il Mulino*, 4, juil.-août 1993.
- Cammelli, M., "Sistema politico bloccato, Stato accentrato", *Il Mulino*, 3, 1994.
- Campagnac, E (dir.), *Les grands groupes de construction : de nouveaux acteurs urbains*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Campbell, B., "New times towns", in Hall, S., Jacques, M. (eds), *New Times. The Changing Face of Politics in the 1990's*, London, Lawrence & Wishart, 1989.
- Campos Venuti, G. (a cura di), *La terza generazione urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- Caporaso J., "The European Union and forms of state : Westphalian, regulatory or post-modern", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n°1, 1996.
- Cassese, S., "Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation", *Rivista trimestriale di diritto pubblico*, 2, 1991, pp. 378-387.

- Cassese, S., "Il sistema amministrativo italiano ovvero l'arte di arriangiarsi", in Cassese, S., Franchini C (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia. Un profilo*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 11-18.
- Cassese, S., *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998.
- Cassese, S., Torchia, L., "The meso level in Italy", in Sharpe, L.J. (ed), *The rise of meso government in Europe*, London, Sage, 1993, pp. 91-116.
- Castells, M., Godard, F., *Monopolville. L'entreprise, l'Etat, l'urbain*, Paris, Mouton, 1974.
- Castells, M., *La question urbaine*, Paris, Maspéro, 1975.
- Castells, M., *The City and the Grassroots : a Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, University of California Press, 1983.
- Castells, M., "Interview", *Urbanisme*, n°302, sept-oct. 1998, pp. 6-12.
- Castells, M., *Le pouvoir de l'identité. L'ère de l'information II*, Paris, Fayard, 1999.
- Cattan, N., Pumain, D., Rozenblat, C., Saint-Julien, T., *Le système des villes européennes*, Paris, Anthropos, 1994.
- Cavallaro, V., *Costruire il presente. Progettazione delle trasformazioni di una macchina non banale : il sistema territoriale*, Thèse de doctorat, Politecnico di Torino, 1995.
- Centro internazionale di studi sul disegno urbano, *La gestione strategica del territorio urbano*, Firenze, Alinea, 1996.
- CEPEL, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Cerny, Philip, G., "Reconstructing the political in a globalizing world : States, Institutions, actors and governance", ECPR, Mannheim, 1999.
- Cersosimo D., Wolleb, G., "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali", *Stato e mercato*, n°63, dicembre 2001, pp. 369-412.
- Cervellati, P. L., Scannavini, R., de Angelis, C., *La nouvelle culture urbaine. Bologne face à son patrimoine*, Paris, Seuil, 1981.
- Chadoin, O., Godier, P., Tapie, G., 2000, *Du politique à l'œuvre. Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián. Systèmes d'acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube.
- Chalas, Y., "L'action concertée dans l'aménagement du territoire. L'élaboration du schéma interrégional des matériaux de construction du Bassin Parisien", *Politiques et management public*, vol. 18, n°1, mars 2000.
- Chalas, Y., "L'imaginaire aménageur ou le complexe de Noé", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°42.
- Chalas, Y., "L'urbanisme comme pensée pratique. Pensée faible et débat public", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 1998, pp. 205-214.
- Chaline, C., *Les politiques de la ville*, Paris, PUF, "Que sais-je ?", 1997.
- Charié, J.-P. (dir.), *Villes en projets : actes du colloque de Talence*, Talence, Ed. de la Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1996.
- Chaty, L., *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilités dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Chaussier, J.-D., "Identité nationale et identités locales. Le projet de création d'un département en Pays Basque", *Revue française de science politique*, vol. 38, n°4, août 1988, pp.637-654.
- Chazel, F., Commaille, J. (dir), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991.
- Chebel, M., *La formation des identités politiques*, Paris, P.U.F., 1986
- Chenu, A., Tabard, N., "Les transformations socioprofessionnelles du territoire français, 1982-1990", *Population*, n°6, nov. -déc. 1993, pp. 1735-1769.
- Cheshire, P., "Explaining the recent performance of the EC's major urban regions", *Urban Studies*, vol. n°27, n°3, 1990.
- Cheshire, P., Carbonaro, G., Hay, D., "Problems of urban decline and growth in EEC countries : on measuring degrees of elephantness", *Urban Studies*, vol. n°23, n°2, avril 1986, pp. 131-149.
- Cheshire, P., Gordon, I., "Territorial competition and the predictability of collective (in)action", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n°3, sept. 1996, pp. 383-399.
- Chevalier, G., "De la ville en politique", *Droit et société*, n°25, 1993, pp.415-434.
- Chevalier, G., "Volontarisme et rationalité d'Etat : l'exemple de la politique de la ville", *Revue française de sociologie*, vol. 37, n°2, 1996, pp. 239-235.
- Chevallier, J., "Décentralisation et politiques publiques", *AJDA*, 20 avril 1992, pp. 120-126.
- Chevallier, J., Loschak, D., "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", *Revue française d'administration publique*, n°24, oct.-déc. 1982.
- Chisholm, D., *Coordination Without Hierarchy*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- Choay, F., "De la ville à l'urbain", *Urbanisme*, hors série "Le XXème siècle : de la ville à l'urbain", 1999.

- Choay, F., "Le règne de l'urbain et la mort de la ville", in *Ville, art et architecture en Europe*, Paris, Centre Georges Pompidou, 1994.
- Ciciotti, E., Perulli, P., Florio, R., *Milano competizione senza strategie?*, Milano, AIM, 1994.
- Ciciotti, E., Perulli, P., *Pianificazione strategica e giochi olimpici a Barcellona*, Milano, AIM, 1992.
- Ciciotti, E., Perulli, P., *Politiche urbane per una metropoli europea : Lione*, Milano, AIM, 1990.
- Cipolletta, I., "Italie : la crise d'une nation ?", *Hérodote*, n°89, 2<sup>ème</sup> sem. 1998.
- Clark, T. N., "Old and new paradigms for urban research", communication aux Joint Sessions de l'ECPR, Mannheim, 1999.
- Clark, T. N., Hoffmann-Martinot, V. (eds), *The New Political Culture*, Boulder, Westview Press, 1998.
- Clark, T. N., Rempel, M. (eds), *Citizens Politics in Post-Industrial Societies*, Boulder, Westview Press, 1997.
- Clarke, S. E., "Insitutionnal logics and local economic development: a comparative analysis of eight American cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 1995, pp. 513-533.
- Clarke, Susan E., "Regional and transnational regimes: multi-level governance processes in North America and Europe", communication aux joint sessions ECPR, Mannheim, 1999.
- Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1996.
- Club Ville Aménagement, Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La documentation française, 2001.
- Cochrane, A., Peck, J., Tickell, A., "Manchester plays Games : exploring the local politics of globalisation", *Urban Studies*, vol. 33, n°8, 1996, pp. 1319-1336.
- COFHUAT, *Le défi des Eurocités. Lyon 14 novembre 1996*, Cahier, °1, 1997.
- Cohen, J., "Strategy or Identity : New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements", *Social Research*, vol.52, n°4, hiver 1985.
- Coing, H., *Rénovation urbaine et changement social*, Paris, Ed. ouvrières, 1966.
- Coleman, J., "A rational choice perspective on economic sociology", in Smelser N., Swedberg R. (eds), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Colliot-Thélène, C., "La ville et la démocratie", *Revue européenne des sciences sociales*, XXXIII, n°101, 1995, pp.23-38.
- Commaille, J., Jobert, B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.
- Commissariat au Plan, *Préparation du IXème Plan*, Rapport du Groupe de Travail "Développement Urbain", Paris, La Documentation Française, 1983.
- Conférence permanente des pouvoirs locaux et régions de l'Europe, *Colloque international sur les villes européennes : stratégies et projets urbains*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1991.
- Conseil d'Etat, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, Paris, La documentation française, 1992.
- Cooke, P., *Localities*, London, Unwin Hyman, 1989.
- Corò, G., Rullani, E., *Percorsi locali di internazionalizzazione. Competenze e auto-organizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*, Milano, F. Angeli, 1998.
- Corso, G., "Federalismo e il Mezzogiorno", *Le regioni*, 24, 1996, pp. 209-213.
- Costa, P., Toniolo, M. (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Milano, F. Angeli, 1992.
- Couriaut, J.-P., Grosjean, P., *Le projet d'entreprises dans les mairies*, Paris, Les Editions d'organisation, 1988.
- Courson, J. de, *Le projet de ville. Essai pratique*, Paris, CNFPT-TEN-Syros, 1993.
- Courtois, B., Josso, M.-C. (dir.), *Le projet : nébuleuse ou galaxie ?*, Paris, Delachaux et Niestlé, 1997.
- Cox, K., Mair, A., "From localised social structures to localities as agents", *Environment and Planning A*, XXIII, 1991, pp. 197-213.
- CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Crosta, P. (a cura di), *La politica del piano*, Milano, F. Angeli, 1995.
- Crosta, P., "Il piano urbanistico tra intenzione e azione", *Stato e mercato*, 17, agosto 1986, pp. 271-292.
- Crosta, P., "La politica urbanistica", in Dente, B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- Crosta, P., "Società e territorio al plurale. Lo 'spazio pubblico' –quale bene pubblico- come esito dell'interazione sociale", *Foedus*, octobre 2000.
- Crosta, P., (a cura di), *La produzione sociale del piano : territorio, società e stato nel capitalismo maturo*, Milano, F. Angeli, 1987.
- Crosta, P., *Politiche : quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milano, F. Angeli, 1998.
- Crouch, C., Streeck, W. (dir.), *Les capitalismes en Europe*, Paris, La découverte, 1996.
- Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., Voelzkow, H. (eds), *The Governance of Local Economies*, à paraître.
- Crozier, M. (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Les éditions d'organisation, 1972.

- Crozier, M., "Le problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes", *Revue du droit public*, 1994.
- Crozier, M., Friedberg, E., *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.
- Crozier, M., Thoenig, J.-C., "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France", *Revue française de sociologie*, vol.16-1, 1975.
- CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993.
- CURAPP, *L'identité politique*, Paris, PUF, 1994
- CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.
- CURAPP-CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.
- Curti, F., Gibelli, M. C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, 1996.
- Dahl, R., *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin, 1971 (édition originale 1961).
- Dahl, R. (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- Dahl, R., "A democratic dilemma : system effectiveness vs. citizen participation", *Political science quarterly*, 109, 1994, pp. 23-34.
- Damette, F., *La France en villes*, Paris, DATAR / La documentation française, 1994.
- D'Arcy, F., Prats, Y., "Les politiques du cadre de vie", in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique*, tome 4, "Les politiques publiques", Paris, PUF, 1985, pp.261-299.
- D'Arcy, F., Rouban, L., *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1996.
- Davezies, L., Ferro, S., *Les classements de villes. Renouveau ou déclin des analyses urbaines ?*, Laboratoire CEIL, IUP, Université Paris-Val-de-Marne, oct. 1990.
- Davis, M., *City of quartz. Los Angeles, capitale du futur*, Paris, La découverte, 1997.
- De Filippis, J., "Alternatives to the 'New Urban Politics' : finding locality and autonomy in local economic development", *Political Geography*, 18, 1999, pp.973-990.
- De Rita, G., Bonomi, A., *Manifesto per lo sviluppo locale : dall'azione di comunita ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.
- De Rita, G., *Intervista sulla borghesia in Italia*, a cura di Antonio Galdo, Laterza, 1996.
- Deakin, N., Edwards, J., *The Enterprise Culture and the Inner City*, Londres, Routledge, 1993.
- Dear, M., "Beyond the Post-Fordist city", *Contention*, vol. 5, n°1, fall 1995, pp. 67-76.
- Debarbieux, B., "Le lieu, fragment et symbole du territoire", *Espaces et sociétés*, n°82-83, 1996, pp. 13-35.
- Decoutère, S., Ruegg, J., Joye, D., *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 1996.
- Dégot, V., "La gestion symbolique", *Revue française de gestion*, juin-juillet-août 1985.
- Dégot, V., "Projets d'entreprise : évaluation d'un instrument de changement", *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1988, pp. 74-84.
- Del Bianco, L., "Dalle riforme al cambiamento organizzativo. Il caso del comune", *Politica e Organizzazione*, 2, 1998.
- Delarue, J.-M., *Banlieues en difficulté : la relégation*, Paris, Syros-Alternatives, 1991.
- Délégation Interministérielle à la Ville, *Les GPU dans la politique de la ville. Bilan-Evaluation*, Paris, DIV, janvier 1998.
- Délégation Interministérielle à la Ville, *Les Grands Projets de Ville*, Paris, DIV, décembre 1999.
- Délégation Interministérielle à la Ville, *Rencontres de Vaulx en Velin, "Renouveler nos villes pour mieux vivre ensemble"*, 9 et 10 décembre 1999, Paris, DIV, 2000.
- Délégation Interministérielle à la Ville, *Le GPV de A à Z*, Paris, DIV, 2000.
- Délégation Interministérielle à la Ville, *2000-2006. Une nouvelle ambition pour la politique de la ville*, Paris, DIV, 2000.
- Della Porta, D. (a cura di), *Lo scambio occulto*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Della Porta, D., *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Della Seta, P., Salzano, E., *L'Italia a sacco : come, negli incredibili anni '80, nacque e si diffuse Tangentopoli*, Roma, Editori riuniti, 1993.
- Dematteis, G. (a cura di), *Il fenomeno urbano in Italia : interpretazioni, prospettive, politiche*, Milano, F. Angeli, 1992.
- Dematteis, G., *Progetto implicito : il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, F. Angeli, 1995.
- Dematteis, G. Bonaverò, P., *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il mulino, 1997.
- Demeestere, R., Padioleau, J.-G., *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, Paris, Rapport au Plan Urbain, juin 1990.

- Dente, B., *Governare la frammentazione : stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- Dente, B. (a cura di), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli, 1989.
- Dente, B., "Del governare le metropoli : obiettivi e strumenti istituzionali", *Stato e Mercato*, 1989, n°2.
- Dente, B., "Il governo locale", in Freddi, G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, NIS, 1989.
- Dente, B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- Dente, B., (a cura di), *L'efficacia dei poteri locali*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Dente, B., *In un diverso Stato : come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Dente, B., Bobbio, L., Fareri, P., Morisi, M., *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- Dente, B., Kjellberg, F. (eds), *The dynamics of institutional change : local government reorganization in Western democracies*, London, Sage, 1988.
- Devillers, C., *Le projet urbain*, Paris, Editions du Pavillon de l'Arsenal, 1996.
- Di Gaetano, A., Lawless, P., "Urban Governance and Industrial Decline. Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997", *Urban Affairs Review*, vol.34, n°4, mars 1999, pp. 546-577.
- Di Gaetano, A., Klemanski, J., "Urban regimes in comparative perspectives. The politics of urban development in Britain", *Urban Affairs Quarterly*, 29-1, 1993, pp.54-83.
- Di Maggio, P., "Culture and economy", in Smelser, N., Swedberg, R. (dir.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Di Virgilio, A., "Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova", *Rivista italiana di scienza politica*, 24, 1994, pp. 165-197.
- Diamanti, I., "Un tipologia dei simpatizzanti della Lega", in Mannheimer, R. (a cura di), *La Lega Lombarda*, Milano, Feltrinelli, 1991.
- Diamanti, I., "La mia patria è il Veneto. I lavori e la proposta politica delle Leghe", *Polis*, VI, 1992, pp.225-255.
- Diamanti, I., *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma, Donzelli, 1993.
- Diamanti, I., *Il male del Nord : Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli, 1996.
- Diamanti, I., Lazar, M. (dir.), *Politique à l'italienne*, Paris, PUF, 1997.
- Dion, S., *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.
- Dommergues, P., "The strategies for international and interregional cooperation", *Ekistics*, 352-353, 1992, pp. 7-12.
- Dommergues, P., Nanin, G. (dir.), *Les stratégies internationales des métropoles régionales. L'exemple de Strasbourg*, Paris, Syros Alternatives, 1989.
- Donolo, C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano, Feltrinelli, 1997.
- Donzelot, J., *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, 1991.
- Donzelot, J., Estèbe, Ph., *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.
- Donzelot, J., Jaillot, M.-C., "Europe, Etats-Unis : convergences et divergences des politiques d'insertion", *Esprit*, n°5, 1997.
- Dowding, K., Dunleavy, P., King, D., Margetts, M., "Rational choice and community power structures", *Political Studies*, XLIII, 1995, pp. 265-277.
- Dubar, C., *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, 1995.
- Dubedout, H., *Ensemble refaire la ville*, Paris, La documentation française, 1983.
- Dubois, J., *Communautés de politique publiques et projets urbains : étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Dubois-Taine, G., Chalas, Y. (dir.), *La ville émergente*, La Tour d'aigues, Editions de l'aube, 1997.
- Dudley, G., Parsons, W., Radaelli, C., Sabatier, P., "Symposium : Theories of the policy process", *Journal of European Public Policy*, 7:1, march 2000, pp. 122-140.
- Dumont, G.-F., *Economie urbaine, villes et territoires en compétition*, Paris, Litec, 1993.
- Dunford, M., Kafkalas, G., *Cities and Regions in the New Europe*, London, Belhaven Press, 1992.
- Dupuy, F., Thoenig, J.-C., *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.
- Duran, P., "Le savant et la politique, pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques", *L'année sociologique*, 40, 1990.
- Duran, P., Herault, B., "L'administration à découverte du politique : l'équipement en décentralisation", *Annuaire des collectivités locales*, 1992.
- Duran, P., "Moderniser l'Etat ou le service public ? Les chantiers de l'Equipement", *Politiques et management public*, vol.11, n°1, 1993, pp. 69-85.

- Duran, P., "Piloter l'action publique : avec ou sans le droit ?", *Politiques et management public*, n°14, 1993, pp. 1-45.
- Duran, P., "Le partenariat public-privé entre réglementation et régulation", *Revue économique et financière*, n° spécial "Partenariats public-privé" et développement territorial", 1995, pp. 267-286.
- Duran, P., "L'analyse des politiques publiques en perspectives, de la crise du politique à sa reconstruction", *Revue française de science politique*, vol.46, n°1, février 1996.
- Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.
- Duran, P., Thoenig, J.-C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46-4, août 1996.
- Durkheim, E., *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1960.
- Eberlein, B., "French center-periphery relations and science park development : local policy initiatives and intergovernmental policy making", *Governance*, vol.9-n°4, oct. 1996.
- Edelman, M., *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991.
- Edelman, M., *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1964.
- Edwards, J., "Urban policy : the victory of form over substance ?", *Urban Studies*, vol. 34, n°5-6, 1997, pp. 825-843
- Edwards, J., Deakin, N., "Privatism and partnership in urban regeneration", *Public Administration*, 70(3), automne 1992, pp.359-368.
- Elazar, D., "From statism to federalism – A paradigm shift", *International Political Science Review*, vol. 17, n°4, 1996, pp. 417-429.
- Elazar, D., "Introduction – Using federalism today", *International Political Science Review*, vol. 17, n°4, 1996, pp. 349-351.
- Elazar, D., "Political science, geography, and the spatial dimension of politics", *Political Geography*, 18, 1999, pp. 875-886.
- Elias, N., *La dynamique de l'occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.
- Elkin, S.E., *City Regime and the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- Ellianen, K., Kooiman, J., (eds), *Managing Public Organizations*, Londres, Sage, 1993.
- Elster, J., *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Elster, J., *Local Justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*, New York, Russell Sage Foundation, 1992.
- Elster, J., "Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes", *Revue française de science politique*, 44, n°2, 1994.
- Elster, J. (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Erba, V. (a cura di), *Politiche territoriali*, 2. ed., Milano, F. Angeli, 1984.
- Erba, V., *L'attuazione dei piani urbanistici*, 5. ed., Roma, Edizioni delle autonomie, 1987.
- Erba, V., Moretti, A., *Urbanistica e governo del territorio*, Milano, CittaStudi, 1992.
- Espaces et sociétés*, "Les nouveaux territoires de la prospective", n° 74-75, 1994
- Eurocités, EDURC, *Stratégies de développement des métropoles européennes. Rapport final*, Lyon, Mission "Prospective et stratégie d'agglomération" du Grand Lyon, septembre 2000.
- Fainstein, S., "Economics, politics and development policy : the convergence of New York and London", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, n° 4, déc. 1990, pp. 553-575.
- Fainstein, S., "Promoting economic development : urban planning in the US and GB", *Journal of the American Planning Association*, 57(1), winter 1991, pp. 22-33.
- Fainstein, S., "The changing world economy and urban restructuring", *Urban Affairs Review*, n°37, 1991, pp. 31-47.
- Fainstein, S., "New directions in planning theory", *Urban Affairs review*, vol. 35, n°4, march 2000, pp. 451-478.
- Fainstein, S., Fainstein, N. (eds.), *Restructuring the City. The Political Economy of Urban Redevelopment*, New York, Longman, 1986.
- Fainstein, S., Fainstein, N., "The ambivalent State : economic development policy in the US federal system under Reagan administration", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 25, n°1, sept. 1989, pp.41-62.
- Fainstein, S., Gordon, I., Harloe, M. (eds), *Divided Cities*, London, Blackwell, 1992.
- Faludi, A., "Framing with images", *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol.23, pp. 93-108.
- Farinelli, F., Lanzillotta, L., "Gli assessori domandano : sindaci, stiamo riformando la politica?", *Il potere locale*, n°5-8, mars-avr. 1995, pp.10-13.
- Fasano Guarini, E., "Regards sur l'historiographie récente de l'Italie moderne", *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 45-1, janv.-mars 1998, pp.7-41.
- Faure, A., "Le trousseau des politiques locales", *Politix*, n°7-8, 1989.



- Faure, A., "Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation", *Revue française de science politique*, vol. 44-3, juin 1994.
- Faure, A., Pollet, G., Warin, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Fellmann, T., Morel, B., "Territoires en action", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, oct. 1991.
- Fera, A., "A proposito di federalismo e di Nord-Est", *Rivista trimestriale di scienza dell'amministrazione*, n°1, 1998, pp.5-17.
- Ferrante, M., "Transizione di regime e interessi imprenditoriali in Italia", *Rivista italiana di scienza politica*, XXVIII, n°1, aprile 1998, pp. 81-118.
- Ferraresi, F., Tosi, A., "Crisi della città e politica urbana", in Graziano, L., Tarrow, S. (a cura di), *La crisi italiana*, Torino, Einaudi, 1979, pp. 559-605.
- Ferraro, G., *La città nell'incertezza e la retorica del piano*, Milano, F. Angeli, 1990.
- Fontaine, J., "Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville", *Politiques et management public*, n°3, sept. 1986, pp. 27-62.
- Fontaine, J., "Rennes : mandat électif et gestion du personnel", *Economie et humanisme*, n°305, janv. 1989.
- Fontaine, J., "Public policy analysis in France : transformation and theory", *Journal of European Public Policy*, 3/3, sept. 1996, pp. 481-498.
- Fontaine, J., "La politique de la ville au risque de l'évaluation. Une politique ordinaire ?", *Droit et société*, LGDJ, 1997.
- Fontaine, J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", in Renard, D., Caillosse, J., de Béchillon, D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, "Droit et société", n°30, 2000.
- Fontaine, J., Hassenteufel, P., "Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique", in Fontaine, J., Hassenteufel, P., *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, 2002.
- Fontaine, J., Le Bart, C., *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Fontaine, J., Warin, P., "Evaluation in France, a component of territorial public action", *Public Administration*, 79, 2, 2001, pp. 361-381.
- Forester, J., *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*, Albany, State University of New York Press, 1993.
- Forester, J., *Pianificazione e potere : pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Bari, Dedalo, 1998.
- Fortier, B., *La voie des villes, Urbanisme*, sept.-oct. 1996, n°290, pp. 70-75.
- Fourquet, F., "Villes et économies monde selon Fernand Braudel", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 38, juin-juil. 1988, pp. 13-22
- François, B., Neveu, E. (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999.
- Fratini, F., "Cinque ingredienti di fondo per l'approccio strategico alla pianificazione", *Territorio*, n°5, 1997.
- Freeman, J.L., Stevens, J., "A Theoretical and Conceptual Examination of Subsystem Politics", *Public Policy and Administration*, 2, 1987, pp. 9-24.
- Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.
- Friedmann, J., "The world city hypothesis", *Development and Change*, n°17, pp. 69-84, 1986.
- Friedmann, J., "Toward a non-Euclidian mode of planning", *APA Journal*, automne 1993, pp. 482-485.
- Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- Garcia, S., "Cities and citizenship", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n°1, mars 1996, pp. 7-21.
- Garnier, J.-P., Goldschmidt, D., *La comédie urbaine ou la cité sans classe*, Paris, Maspéro, 1978, 327 p.
- Garraud, P., "La sélection du personnel politique local", *Revue française de science politique*, vol. 38, n°3, juin 1988, pp.154-177.
- Garraud, P., "Les contraintes partisans dans le métier d'élu local", *Politix*, n°28, 1994, pp. 113-126.
- Garraud, P., *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'harmattan, 1989.
- Gasparrini, C., *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto, dal progetto al piano*, Milano, Etas, 1994.
- Gaudin, J.-P., *L'aménagement de la société*, Paris, Anthropos, 1979.
- Gaudin, J.-P., "Une approche historique de la profession d'urbaniste", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°13, hiver 1981, pp. 22-34.
- Gaudin, J.-P., *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine. 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985.

- Gaudin, J.-P., "Pouvoirs locaux et territoires. Une approche des espaces politiques", *Etudes rurales*, 101-102, 1986, p. 21-33.
- Gaudin, J.-P., "La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique", *Revue française de science politique*, vol. 39, n°3, juin 1989, pp. 296-313.
- Gaudin, J.-P., *Technopolis*, Paris, PUF, 1989.
- Gaudin, J.-P., "L'invention du plan", *Metropolis*, n° 88-89, 2<sup>e</sup> trimestre 1990.
- Gaudin, J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je?", 1993.
- Gaudin, J.-P., "Mobilisation de la recherche et politiques urbaines", *Politiques et management public*, vol. 13, n°1, mars 1995, pp. 55-68.
- Gaudin, J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?", *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, pp. 31-56.
- Gaudin, J.-P., "Les nouvelles scène de la négociation", *Le courrier du CNRS-Villes*, n°82, mai 1996.
- Gaudin, J.-P., *Gouverner par contrat. L'action politique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Gaudin, J.-P., "Métiers de la ville: La question de la professionnalisation", *Les annales de la recherche urbaine*, n°88, 2000.
- Gaudin, J.-P., Novarina, G., *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris, PIR Villes-Editions du CNRS, 1997.
- Gaxie, D., Lehingue, P., *Enjeux municipaux*, Paris, PUF, 1984.
- Gaxie, D. (dir.), *Luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Geertz, C., *Savoir local, savoir global*, Paris, PUF, 1986.
- Gelli, F., "Governments, Governance and Planning Systems in Italy", communication au colloque "Devolution and Spatial Planning : Future Directions for Wales and UK Regions", Cardiff, 27 oct. 2000.
- Gelli, F., "Quale utilità della ricerca urbanistica oggi ?", papier non publié.
- Genestier, P., "Recherche urbaine, aménagement urbanistique : entre doctrines et apories", *Sociologie du travail*, n°3, 1990, pp.339-352.
- Genestier, P., "Que vaut la notion de projet urbain ?", *L'Architecture d'aujourd'hui*, n°288, 1993.
- Genestier, P., "La banlieue au risque de la métropolisation. La politique de la ville en question", *Le Débat*, mai 1994.
- Genestier, P., "Mode de vie normal et normalisation de l'espace : les références et les postulats de la politique de la ville", *Espaces et sociétés*, n°73, 1994, pp.31-50.
- Genestier, P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? pour qui ?*, Paris, La documentation française, 1996.
- Genestier, P., "Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire le lien. Cadre cognitif et catégorie d'action politique", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999, p. 142-153.
- Genieys, W., *Les élites face à l'Etat. L'institutionnalisation des élites périphériques espagnoles*, thèse de doctorat de science politique, Université de Paris V, 1995.
- Genieys, W., "Le territoire imaginaire du pays cathare", *Pôle Sud*, n°7, novembre 1997, pp. 118-131.
- Genieys, W., Smith, A., "Les dynamiques du pouvoir local. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire", ronéo, mars 1999.
- Genieys, W., Smith, A., Baraize, F., Faure, A., Négrier, E., "Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp. 103-119.
- Gerbaux, F. (dir.), *Utopie pour le territoire `cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1999.
- Gerbaux, F., Muller, P., "Les interventions économiques des collectivités locales", *Pouvoirs*, n°60, 1992.
- Gibert, P., Pascaud, G., "Des projets d'entreprise pour les organisations publiques", *Politiques et management public*, vol. 7, n°2, juin 1989.
- Gibert, P., Thoenig, J.-C., "La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie", *Politiques et management public*, vol. 11, n°1, mars 1993, pp.3-21.
- Giblin, B., "Les nationalismes régionaux en Europe", *Hérodote*, n°95, 1999, p. 3-20.
- Giblin, B., "L'Italie : la question nationale", *Hérodote*, n°89, 2<sup>ème</sup> sem. 1998.
- Giddens, A., *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1984.
- Giddens, A., *Modernity and Self Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, London, Polity Press, 1991.
- Gilly, J.-P., Leroux, I., "Vers une approche institutionnaliste de la dynamique des territoires", *Revue d'économie régional et urbaine*, n°1, 1999, pp. 93-114
- Ginsborg, Paul, *Stato dell'Italia*, Milano, Il Saggiatore, 1994.
- Giovanelli, O., "La rivoluzione delle cento città", *Il potere locale*, 9-12, mai-juin 1995, pp. 4-5.
- Giugni, M., "Federalismo e movimenti sociali", *Rivista italiana di scienza politica*, 26, 1996, pp. 147-171.
- Glaser, B.G., Strauss, A., "La production de la théorie à partir des données", *Enquête*, 1, 1995, pp.183-195.

- Godard, F., "Recherche sur la ville : clercs ou experts", *Sociologie du Travail*, n°2, 1995.
- Godard, F., *Le gouvernement des villes. Territoires et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 1997.
- Goetz, E. (ed), *The New Localism*, London, Sage, 1993.
- Goffman, E., *Asiles. Etude sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit, 1968.
- Goffman, E., *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991.
- Goldsmith, M., *Politics, Planning and the City*, London, Hutchinson, 1980
- Goldsmith, M., "Local government", *Urban Studies*, vol. 29, n°3/4, 1992, pp. 393-410.
- Goldsmith, M., "The Europeanisation of local government", *Urban Studies*, vol. 30, n°4/5, 1993, pp. 683-699.
- Goldsmith, M., Villadsen, S., *Urban political theory and the management of fiscal stress*, Gower, Aldershot, 1986.
- Gottdiener, M. (ed.), *Cities in Stress : A New Look at the Urban Crisis*, Beverly Hills, Sage, 1986.
- Gottdiener, M., Feagin, J., "The paradigm shift in urban sociology", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 24, n°2, déc. 1988, pp. 163-187.
- Gottdiener, M., "Crisis theory and state –financed capital : the new conjuncture in the USA", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, n°3, 1990, pp. 383-404
- Gottmann, J., "The dynamics of city networks in an expanding world", *Ekistics*, 350-351, sept.-déc. 1991, pp. 277-281.
- Gourion, J., Micheau, M., *Programme 'Mutations économiques et urbanisation. Le déclin urbain, 2 : déclin urbain et stratégies anti-déclin*, Paris, Fondation des villes, 1989.
- Governa, F., *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, F. Angeli, 1997.
- Grabher, G., Stark, D. (eds), *Restructuring Networks in Post-Socialism. Legacies, Linkages and Localities*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Granovetter, M., "Economic action and social structure : the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91, nov. 1985, pp. 481-510.
- Graziano, L., "Center-periphery relations and the Italian crisis. The problem of clientelism", in Graziano, L., Katzenstein, P., Tarrow, S. (a cura di), *Territorial Politics in Industrial Nations*, New York, Praeger, 1978.
- Gregotti, V., "Progetto urbano e pianificazione, un dialogo necessario", *Urbanistica*, n°104, 1995.
- Grémion, C., "Région, département, commune, le faux débat", *Pouvoirs*, n°60, 1992.
- Grémion, P., *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.
- Grillet-Aubert, A., *La recherche urbaine en Italie. Tendances et perspectives*, Rapport au Plan Urbain, Ministère de l'Équipement, juin 1998.
- Grossetti, M., Beslay, C., "La construction des politiques locales de reconversion industrielle", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°1, 1999, pp. 63-92.
- Gualandi, E., "Per la costruzione di uno stato regionalista ed autonomista di modello federale", *Il potere locale*, n°1-4, janv.-fév. 1995, p. 4.
- Guérin-Lavignotte, E, Smith, A., "Que devient le développement local ?", Bordeaux, CERVL, nov. 1998.
- Haber, S., *Jürgen Habermas, une introduction*, Paris, La découverte, 2001.
- Habermas, J., *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.
- Habermas, J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.
- Hall, P.A., *Governing the economy. The politics of state in Britain and France*, Cambridge, Polity Press, 1986.
- Hall, P.A. (ed.), *The political power of economic ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- Hall, P.A., "Policy paradigms, social learning, and the State", *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, avril 1993.
- Hall, P.A., *The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence*, Center for European Studies.
- Hall, P.A., Hayward, J., Machin, H., *L'évolution de la vie politique française*, Paris, PUF, 1992.
- Hall, P.A., Taylor, R., "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997, pp. 469-496.
- Hall, P., "Agenda for a new government", *The Planner*, vol. 78, n°21, 1992.
- Hall, P., "La ville planétaire", *Revue internationale des sciences sociales*, n°147, mars 1996, pp. 19-29.
- Hall, P., *Cities of Tomorrow : An Intellectual History of Urban Planning and Design in 20th Century*, Oxford, Blackwell, 1990.
- Hall, P., Castells, M., *Technopoles of the World : the Making of 21<sup>st</sup> Century Industrial Complexes*, London, Routledge, 1994.
- Hall, S., "Brave new world", *Marxism today*, oct. 1988, pp. 24-29.
- Hansen, N., Higgins, B., Savoie, D.J., *Regional Policy in a Changing World*, New York City, Plenum Press, 1990.
- Harding A., "The origin of the concept of State", *History of political thought*, vol. XVn n°1, spring 1994, pp. 57-72.

- Harding, A., "Urban regimes and growth machines. Towards a cross-national research agenda", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n°3, 1994, pp. 356-382.
- Harding, A., "Is there an new community power and why should we need one ?", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20-4, 1996, pp. 637-655.
- Harding, A., "Urban regimes in a Europe of the cities", *European Urban and Regional Studies*, vol. 4-4, 1997, pp. 291-314.
- Harding, A., Parkinson, M., Dawson, J., Evans, R. (eds), *European Cities towards 2000. Profiles, Policies and Prospects*, Manchester, Manchester University Press, 1994.
- Harvey, D., *The Conditions of Post-Modernity*, Oxford, Blackwell, 1989.
- Harvey, D., "From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71B (1), 1989, pp. 3-17.
- Harvey, D., "Flexibility : threat or opportunity ?", *Socialist Review*, janv.-mars 1991, pp. 65-78.
- Harvey, D., "Social justice, postmodernism and the city", *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 1992.
- Hassenteufel, P. "Pratiques représentatives et construction identitaire : une approche des coordinations", *Revue française de science politique*, vol.41, n°1, 1991.
- Hassenteufel, P., "Les groupes d'intérêt dans l'action publique. L'Etat en interaction", n°74, *Pouvoirs*, 1995.
- Hassenteufel, P., "*Think social, act local*. La territorialisation comme réponse à la 'crise de l'Etat-Providence'", *Revue Politiques et management public*, vol. 16, n°3, sept. 1998, pp. 1-11.
- Hassenteufel, P., "Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaison européenne", in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000.
- Hassenteufel P., Rasmussen J., "Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique", in Pagès D., Pelissier N. (dir.), *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, à paraître, 2000.
- Hassenteufel P., Smith, A., "Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' ", *Revue française de science politique*, vol. 52, n°1, 2002, pp. 53-73.
- Hastings, A., "Unravelling the process of 'partnership' in urban regeneration policy", *Urban Studies*, vol.33-2, 1996, pp. 253-268.
- Haumont, B., "Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain", *Les cahiers de la recherche architecturale*, n°32-33, 1993, pp. 103-110.
- Healey, P., "The reorganisation of State and Market in planning", *Urban Studies*, vol. 29, n°3-4, 1992, pp. 411-434.
- Healey, P. *et al.*, *Managing Cities : the New Urban Context*, Chichester, Wiley, 1995.
- Healey, P., "Planning through debate : the communicative turn in planning theory", in Campbell, S., Fainstein, S. (eds), *Readings in Planning Theory*, Oxford, Blackwell, 1996.
- Healey, P., "Collaborative planning in a stakeholder society", *Town Planning Review*, 69(1), 1998, pp. 1-21.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., Needham, B. (eds), *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*, Londres, UCL, 1997.
- Healey, P., Williams, R., "European urban planning systems : diversity and convergence", *Urban Studies*, vol. 30, n°4/5, 1993, pp. 701-720.
- Heclo, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- Heinz, W. (dir), *Partenariat public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Held, D., McGrew, A., "Globalization and the liberal democratic state", *Government and opposition*, vol.28, n°2, spring 1993.
- Hirschman, A.O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958.
- Hirschman, A.O., *Défection, prise de parole et loyauté*, Paris, Fayard, 1995.
- Hoffmann-Martinot, V., "Rôle et transformation des partis dans la politique urbaine" in Hoffmann-Martinot, V., Kjellberg, F. (dir.), *Décentraliser en France et en Norvège*, Paris, Pédone, 1996, pp. 141-174.
- Hood, C., *The Tools of Government*, Chatham N.J., Chatham House Publishers, 1986.
- Huet, B., "Le projet urbain et l'Histoire", in Ministère de l'Equipement, de l'Architecture et de l'Urbanisme, DAU, *Comprendre, penser, construire la ville*, Paris, Editions du STU, 1993.
- Imrie, R., Huw, T., "Urban policy processes and the politics of urban regeneration", *International Journal of Urban and Regional Research*, 1995, pp; 479-495.
- Imrie, R., Thomas, H., "The limits of property-led regeneration", *Environment & Planning C.*, vol. n°11, 1993.
- Imrie, R., Pinch, S., Boyle, M., "Identities, Citizenship and Power in the Cities", *Urban Studies*, 33-8, 1996, pp. 1255-1261.
- Indovina, F. (a cura di), *La città di fine millennio*, Milano, F. Angeli, 1992.

- Indovina, F. (a cura di), *La città occasionale*, Milano, F. Angeli, 1993.
- Indovina, F., "Grandi affari e città", *Archivio di studi urbani e regionali*, n°41, 1991.
- Ingallina, P., *Les politiques de réhabilitation et de reconquête des milieux intra-urbains. Le "recupero" en Italie, la réhabilitation en France*, thèse de doctorat en urbanisme, Paris I, 1993.
- Ingallina, P., *Le projet urbain*, Paris, PUF, "Que sais-je ?", 2001.
- Innes, J., "Information in Communicative Planning", *APA Journal*, vol. 64, n°1, hiver 1998.
- Innes, J., "Planning through consensus building. A new view of the comprehensive planning ideal", *APA Journal*, vol. 62, n°4, automne 1996.
- Institut de la Décentralisation, *La décentralisation en France*, Paris, La Découverte, 1996.
- Jacquier, C., "Le DSU", *Les temps modernes*, n°545-546, déc. 1991-janv.1992.
- Jacquier, C., "Les nouveaux métiers de la ville. Quelques interrogations sur des évolutions en cours", *Les annales de la recherche urbaine*, n°88, 2000.
- Jaillet, M.-C., "Sous la technopole... l'exclusion", *CIEU*, mai 1992.
- Jambes, J.-P., Tizon, P., "Projets et territoires : vers de nouveaux modes de gouvernement local ?", Communication au colloque "Regards croisés sur l'intercommunalité", Nantes, 12 mars 1997.
- Janvier, Y., *L'aménagement urbain face aux nouveaux enjeux de société. Evolution des concepts, rénovation des outils*, Ministère de l'Équipement, Direction des affaires économiques et internationales, Mission Prospective, 1995.
- Janvier, Y., "Crise de l'aménagement et transformation des temporalités de l'action publique", in May, N., Veltz, P., Landrieu, J., Spector, T. (dir.), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, 1998.
- Jayet, H., "Territoires et concurrence territoriale", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°1, 1993.
- Jayet, H., Joignaux, G., "Quelques approches du renouveau urbain et régional", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°1, 1999, pp. 17-20
- Jegouzo, Y., "La décentralisation et la ville", *AJDA*, 20 avril 1992.
- Jensen-Butler, C., Shachar, A., Van Wersep, J., *European Cities in Competition*, Avebury, Aldershot, 1997.
- Jessop, B., *State theory. Putting the capitalist state in its place*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- Jessop, B., "Fordism and post-fordism. A critical reformulation", in Storper, M., Scott, A.J., *Pathways to Industrialization and Regional Development*, London, Routledge, 1992, pp. 46-69.
- Jessop, B., "Towards a Schumpeterian workfare State ? Preliminary remarks on Post-fordist political economy", *Studies in Political Economy*, 40, spring 1993, pp. 7-39.
- Jessop, B., "The regulation approach, governance and post-fordism : alternative perspectives on economic and political change ?", *Economy and Society*, vol. 24, n°3, august 1995, pp. 307-333.
- Jessop, B., "The governance of complexity and the complexity of governance : preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance", in Amin A., Hausner J., *Beyond Markets and Hierarchy*, Cheltenham, E. Elgar, 1997.
- Jessop, B., "The dynamics of partnership and governance failure", in Stoker, G. (ed), *The New Politics of Local Governance in Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Jessop, B., "Globalization and the national State", in Aaranowitz, S., Bratsis, P. (eds), *Rethinking the State : Miliband, Poulantzas and State Theory*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.
- Jessop, B., "The social embeddedness of the economy and its implications for economic governance", in Adaman, F., Devine, P. (eds), *The Socially Embedded Economy*, Montreal, Black Rose Books, 1999.
- Jessop, B., "The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24-2, juin 2000, pp. 322-360.
- Jessop, B., "Globalization, entrepreneurial cities, and the social economy", ronéo, non daté.
- Jessop, B., "Reflections on Globalization and its (il)logics", ronéo, non daté.
- Jessop, B., "The narrative of enterprise and the enterprise of narrative : place marketing and the entrepreneurial city", ronéo, non daté.
- Jewson, N., Mc Gregor, S. (eds), *Transforming Cities*, London, Routledge, 1997.
- Joana, J., "Du gouvernement des villes au gouvernement municipal", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp. 3-9.
- Jobert, A., "L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix*, n°42, 1998, pp. 67-92.
- Jobert, B., *Le social en plan*, Paris, Les Editions ouvrières, 1981.
- Jobert, B., "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol.42, n°2, avril 1992.
- Jobert, B., "De la nécessaire incohérence de l'action publique", in Theret, B. (dir.), *L'Etat, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995.
- Jobert, B., Muller, P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

- Jobert, B., Théret, B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- John, P., "Political leadership in the new urban governance : Britain and France compared", papier présenté au séminaire international *Governing Cities*, Bruxelles, septembre 1997.
- John, P., *Local Governance in Western Europe*, London, Sage, 2001.
- John, P., Cole, A., "Networks or networking ? The importance of power, position and values in local economic policy networks in Britain and France", Colloque APSA, 1997.
- John, P., Cole, A., "Capacity building, networks and local political leadership", in Stoker G., *The New Management of Local Governance : Audit of an Era of Change in Local Governance*, London, Macmillan, 1998.
- John, P., Cole, A., "Urban regime and local governance in Britain and France : policy adaptation and coordination in Leeds and Lille", ronéo, non daté.
- John, P., Cole, A., "Political leadership in the new urban governance : Britain and France compared", *Local Government Studies*, 25(4), 1999, pp. 98-115.
- Jordan, G., "The pluralism of pluralism : an anti-theory ?", *Political Studies*, 38 (2), 1990, pp. 286-301.
- Jouve, B., "L'agglomération franco-genevoise : entre crise de voisinage et reconfiguration territoriale", *L'espace géographique*, n°1, 1996.
- Jouve, B., "Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la Région Urbaine de Lyon", *Politiques et management public*, vol. 16, n°1, mars 1, 1998, pp. 61-82.
- Jouve, B., Lefèvre, C., "Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : La Cité métropolitaine de Bologne", *Revue française de sociologie*, 27, 1996, pp.369-396.
- Jouve, B., Lefèvre, C., "De la gouvernance au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *Revue française de science politique*, vol. 49, n°6, décembre 1999.
- Jouve, B., Lefèvre, C., *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos-Economica, 1999
- Jouve, B., Lefèvre, C., Offner, J.-M., *La gouvernance urbaine*, Rapport intermédiaire au PIR-Villes, Paris, LATTS-ENPC, ronéo, 1995.
- Judd, D., "Patterns of leadership", *Urban Affairs Annual Review*, n°3, 1991, pp. 295-307.
- Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (eds), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995.
- Keating, M., *Comparative Urban Politics. Power and the City in the US, Canada, Britain and France*, Aldershot, Ed. Elgar, 1991.
- Keating, M., "The invention of regions : political restructuring and territorial government in Western Europe", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, 1997, pp.383-398.
- Keating, M., *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, E. Elgar, 1998.
- Keating, M., "Rethinking the Region. Culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia", communication aux Joint Sessions de l'ECPR, Mannheim, mars 1999.
- Keating, M., Loughlin, J., *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass, 1997.
- Kesselman, M., Rosenthal, D., *Local Power and Comparative Politics*, Beverly Hills CA., Sage, 1974.
- Kickert, W., Klijn, E.-H., Koppenjan, J., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London, Sage, 1997.
- King, G., Keohane, R.O., Verba, S., *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Klandermands, B., Oegema, D., "Potentials, networks, motivations and barriers steps towards participation in social movements", *American Sociological Review*, vol. 52, 1987.
- Knight, R., Gappert, G., *Cities in a Global Society*, Newbury Park CA, Sage, 1989.
- Kohler-Koch, B., *La renaissance de la dimension territoriale en Europe : entre illusion et réalité*, European University Institute, ronéo, avr. 1997.
- Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance. Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993.
- Laboratoire de recherche opératoire en psychologie et sciences sociales, *Le projet, un défi nécessaire pour une société sans projet*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Laborie, J.-P., de Roo, P., *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, Paris, La Documentation française, 1985.
- Lacaze, J.-P., "L'urbanisme existe, je l'ai rencontré du côté du pouvoir", *Les annales de la recherche urbaine*, n°44-45, déc. 1989.
- Lacaze, J.-P., *La ville et l'urbanisme*, Paris, Flammarion, 1995.
- Lafaye, O., *La sociologie des organisations*, Paris, Nathan, 1996.
- Lafore, R., communication au colloque "Politiques sociales et territoires", *Revue française des affaires sociales*, n° Hors série, nov. 1996.

- Lagroye, J., *Politique et Société. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973.
- Lagroye, J., "Etre du métier", *Politix*, n°28, 1994, pp. 5-15.
- Lagroye, J., "La légitimation", in Grawitz, M., Leca, J. (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985.
- Lagroye, J., "De 'l'objet local' à l'horizon local des pratiques", in Mabilleau, A. (dir.), *A la recherche du "local"*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Lagroye, J., "On ne subit pas son rôle", *Politix*, n°38, 1997, pp. 7-17.
- Lagroye, J., *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz, 3<sup>ème</sup> éd., 1997.
- Laino, G., Padovani, L., "Le partenariat pour rénover l'action publique ? L'expérience italienne", *Pôle Sud*, n°12, mai 2000, pp.27-46.
- Lambooy, J.G., Moulaert, F., "The economic organization of cities : an institutional perspective", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n°2, juin 1996, pp. 217-237.
- Lanaro, S., *Storia dell'Italia repubblicana : l'economia, la politica, la cultura, la società dal dopoguerra agli anni '90*, Venezia, Marsilio, 1996.
- Landau, M., "Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap", *Public Administration Review*, vol. 29, 1969.
- Lange, P., Regini, M. (a cura di), *Stato e regolazione sociale : nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Lange, P., Regini, M. (eds), *State, Market and Social Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Lanzara, G. F., "La progettazione come indagine : modelli cognitivi e strategie d'azione", *Rassegna italiana di sociologia*, XXVI, n°3, juil-sept.1985.
- Lapierre, J.-W., "L'éclatement de l'espace politique", *Espaces et sociétés*, n°82-83, 1996, pp. 53-67.
- Lapierre, J.-W., "L'identité collective, objet paradoxal : d'où nous vient-il ?", *Recherches sociales*, 15(2), 1984.
- Lascoumes, P., "Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'année sociologique*, 1990.
- Lascoumes, P., *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66.
- Lash, S., Urry, J., *The End of Organised Capitalism*, Cambridge, Polity, 1987.
- Latour, B., *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La découverte, 1991.
- Lautier, F., "La situation française : manifestations et éclipses de la figure du Maître d'Ouvrage", Paris, Laboratoires Espaces Travail, Ecole d'Architecture de Paris La Villette, 26 nov. 1998.
- Lazar, M., *Maisons rouges*, Paris, Aubier, 1992.
- Lazar, M. (dir.), *La gauche en Europe depuis 1945. Invariants et mutations du socialisme européen*, Paris, PUF, 1996.
- Lazega, E., "Analyse de réseaux et sociologie des organisations", *Revue française de sociologie*, n°35, 1994.
- Le Bart, C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992.
- Le Bart, C., "La légitimation des politiques publiques : l'exemple de la communication externe à Fougères", *Politiques et management public*, vol.12-1, mars 1994.
- Le Galès, P., *L'invention d'une politique de développement économique local en France et en Grande-Bretagne*, thèse de doctorat de sociologie, Paris X Nanterre, 1991.
- Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Le Galès, P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol.45-1, févr. 1995, pp. 57-95.
- Le Galès, P., *Villes et compétition économique en Europe : mythes et limites*, European University Institute, ronéo, avr. 1997.
- Le Galès, P., "Quels intérêts privés dans les villes européennes", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Le Galès, P., "Régulation, gouvernance et territoire", in Commaille, J., Jobert, B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.
- Le Galès, P., "Urban governance and policy networks : on the urban political boundedness of policy networks. A French case study", *Public Administration*, vol.79, n°1, 2001, pp. 167-184.
- Le Galès, P., *European Cities, Social Conflicts and Governance* Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Le Galès, P., Harding, A., "Villes et Etats", in Wright V., Cassese S., *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La découverte, 1996.
- Le Galès, P., Lequesne, C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte-Syros, 1997.
- Le Galès, P., Mawson, J., "Contract vs competitive bidding : rationalizing urban policy programmes in France and England", *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n°2, 1995.

- Le Galès, P., Thatcher, M., *Les réseaux de politique publique, Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Le Galès, P., Voelzkow, H., "Introduction : the Governance of Local Economies", in Crouch, C. et al., *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Le Goff, J.-P., *La barbarie douce. La modernisation aveugle des entreprises et de l'école*, Paris, La Découverte, 1999.
- Leach, S., Wilson, D., *Local Political Leadership*, Bristol, The Policy Press, 2000.
- Leca, J. "Postface : la sociologie historique retombe-t-elle en enfance ? Ou 'quand la sociologie abandonne devant l'histoire' ", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°133, août 1992.
- Leca, J., "L'Etat creux", in DATAR, *Les intellectuels et l'an 2015*, Paris, Ed. de l'Aube, 1994.
- Leca, J., "Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique", *Revue française de science politique*, vol.46, n°1, février 1996.
- Leca, J., "Gouvernance et institutions publiques. L'Etat entre sociétés nationales et globalisation", in Fraisse, R., Foucauld, J.-B. de (dir.), *La France en perspectives*, Paris, Odile Jacob, 1996.
- Leca, J., "La 'gouvernance' de la France sous la Vème République", in D'Arcy, F., Rouban, L., *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1996.
- Leca, J., "Le gouvernement en Europe : un gouvernement européen", *Politiques et management public*, vol. 15, n°1, mars 1997, pp. 21-31.
- Leca, J., Jobert, B., "Le dépérissement de l'Etat. A propos de 'L'acteur et le système' de M. Crozier et E. Friedberg", *Revue française de science politique*, vol.30, n°6, décembre 1980.
- Leca, J., Papini, R. (dir.), *Les démocraties sont-elles gouvernables ?*, Paris, Economica, 1985.
- Lecoin, J.-P., "Quelle planification urbaine pour le XXIè siècle ?", *Cahiers de l'IAURIF*, n°104, août 1993.
- Lefebvre, H., "Propositions", *L'Architecture d'aujourd'hui*, n°132, 1967, p. 14.
- Lefebvre, H., *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.
- Lefèvre, C., "Gouvernance, institutions et territoires : les gouvernements métropolitains dans les pays occidentaux", in May, N., Veltz, P., Landrieu, J., Spector, T. (dir.), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, 1998.
- Lefèvre, C., "Metropolitan government and governance in Western countries : a critical review", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n°1, mars 1998, pp. 9-25.
- Legendre, P., "La marge de manœuvre", *AJDA*, n° spécial, avril 1992.
- Leitner, H., Garner, M., "The limits of local initiatives : a reassessment of urban entrepreneurialism for urban development", *Urban Geography*, vol. 14, n°1, 1993, pp. 57-77.
- Lemieux, V., *Les coalitions. Liens, transactions et contrôles*, Paris, PUF, 1998.
- Léo, P.-Y., Philippe, J., "Tertiarisation des métropoles et centralité", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°1, 1998, pp.63-84.
- Leprat, B., "La gestion de projet. Une méthode pour construire le succès", *La Gazette des communes*, 19 avril 1999.
- Leroy, M., "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région", *Revue française de science politique*, 49, 4-5, août-oct. 1999, pp. 573-600.
- Levine, M.A., "The transformations of urban politics in France. The roots of growth politics and urban regimes", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29-3, mars 1994.
- Levy, J., "Espace et pouvoir en France : une utopie constitutionnelle", *Pouvoirs locaux*, vol. II-n°29, juin 1996.
- Lévy, J., "La ville, modernité spatiale", *Géographie sociale*, n°11, 1991, pp. 363-373.
- Lévy, J., "Liberté, égalité, urbanité", *Etudes*, n°376(2), 1992, pp. 201-211.
- Lien social et politiques*, "Liens personnels, liens collectifs", n°39, printemps 1998.
- Lijphart, A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- Lindblom, C., "The science of 'muddling through' ", *Public Administration Review*, vol. 19, 1959.
- Lindblom, C., *Politics and Markets : the World's Political Economic Systems*, New York, Basic Books, 1977.
- Lipietz, A., "Après-fordisme et démocratie", *Les Temps modernes*, vol. 524, 1990, pp.97-121.
- Lipietz, A., "Le national et le régional : quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale", in Benko, G. (dir.), *La dynamique spatiale de l'économie contemporaine*, Editions de l'Espace européen, 1990.
- Lipietz, A., "The post-Fordist world : labour relations, international hierarchy and global ecology", *Review of International Political Economy*, 4-1, spring 1997, pp. 1-41.
- Lipset, S., Rokkan, S., *Party Systems and Voters Alignments*, New York, The Free Press, 1967.
- Logan, J.R., Molotch, H.L., *Urban Fortunes : the Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press, 1987.



- Loinger, G., Némery, J.-C., *Construire la dynamique des territoires : acteurs, institutions, citoyenneté active*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Lojkine, J., *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, Paris, PUF, 1977.
- Lorrain, D., "La montée en puissance des villes", *Economie et humanisme*, n°305, 1989.
- Lorrain, D., *Les mairies urbaines et leur personnel*, Paris, DGCL, Ministère de l'Intérieur, 1989.
- Lorrain, D., "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du travail*, n°4, 1991.
- Lorrain, D., "Après la décentralisation. L'action publique flexible", *Sociologie du travail*, n°3, 1993.
- Lorrain, D., "La grande entreprise urbaine et l'action publique", *Sociologie du travail*, n°2, 1995.
- Lorrain, D., Prêteceille, E., "Les grandes villes face à l'évolution des politiques publiques", *Annales des collectivités locales*, Paris, LITEC, 1990, pp. 5-22.
- Lorrain, D., Stoker, G. (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La découverte, 1995.
- Loughlin, J., "Territorial policy communities in Wales", ronéo, 2001.
- Lowi, T., "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", *World Politics*, 16 (4), juillet, 1964, pp. 677-715.
- Luhmann, N., *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982.
- Luhmann, N., "The concept of society", in Elliott, A. (ed.), *Contemporary Social Theory*, Oxford, Blackwell, 1999.
- Lussault, M., "La ville clarifiée, essai d'analyse de quelques usages carto et iconographiques en œuvre dans le projet urbain", *Eidos – Bulletin international de sémiotique de l'image*, Tours, n°9-10, 1993-1994.
- Lussault, M., "Le projet à la lumière du récit", Colloque *Questions de ville et de projet. Le projet urbain, discours et pratiques*, Laboratoires Théorie des Mutations Urbaines, Institut Français d'Urbanisme, Université de Paris VIII, 13-14 décembre 2001.
- Mabileau, A., *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, Pedone, 1983.
- Mabileau, A., "Les institutions locales et les relations centre-périphéries", in Grawitz, M., Leca, J. (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985.
- Mabileau, A. (dir.), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Mabileau, A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994.
- Mabileau, A., Sorbets, C., *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989.
- Macchi Cassia C., *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1991.
- Maciocco, G., Tagliamonte, S., *La città possibile : territorialità e comunicazione nel progetto urbano*, Bari, Dedalo, 1997.
- Magnaghi, A., *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- Magnier, A., "La difficile renaissance des grandes villes italiennes", in Gabriel, O., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- Maier, C. (ed.), *Changing Boundaries of the Political. Essay on the Balance between the State and Society, Public and Private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- Maillard, J. de, "L'apprentissage dans l'action publique : perspective heuristique ou mirage conceptuel ? Réflexions à partir des politiques sociales urbaines contractuelles", ronéo, novembre 2000.
- Maillard, J. de, "Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique", *Les annales de la recherche urbaine*, n°88, 2000.
- Maillard, J. de, "Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissage", *Politix*, à paraître.
- Majone, G., "Décisions publiques et délibérations", *Revue française de science politique*, vol.44, n°4, août 1994.
- Majone, G., "L'Etat et les problèmes de la réglementation", *Pouvoirs*, 70, 1994, pp. 133.
- Majone, G., *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.
- Majone, G., "From the positive to the regulatory State : causes and consequences of changes in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, vol. 17-2, août 1997, pp. 139-167.
- Manin, B., "Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique", *Le Débat*, 33, 1985.
- Manin, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
- Manin, B., Jallon, H., "La démocratie n'est pas un système apaisé. Entretien avec Bernard Manin", *Mouvements*, n°18, "Démocratie une idée à réinventer", nov.-déc. 2001, pp. 14-20.
- Manin, B., Blondiaux, L., "L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin", *Politix*, n°57, 2002, pp. 37-55.
- Mansbridge, J., *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 1980.

- March, J.G., *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'organisation, 1991.
- March, J.G., Olsen, J.P., "The new institutionalism : organizational factors in political life", *American political Science Review*, vol. 78, 1984.
- March, J.G., Olsen, J.P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1990.
- March, J.G., Olsen, J.P., "Institutional perspectives on political institutions", *Governance*, vol.9-3, juil. 1996.
- March, J.G., Olsen, J.P., *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995.
- Marcou, G., Rangeon, F., Thiébaud, J.-L., *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Marié, M., "La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales", *Sociologie du travail*, n°2, 1995.
- Mariucci, L., "Per una repubblica federale italiana", in Mariucci, L. (et al.), *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Marks, G., Hooghe, L., Blank, "European integration from the 1980's : State-centric vs. multi-level governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n°3.
- Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P. (eds), *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996.
- Marlow, D., "Eurocities : from urban networks to an European urban policy", *Ekistics*, 352-353, 1992, pp. 28-32.
- Marsh, D., Smith, M., "Understanding policy networks : towards a dialectical approach", *Political Studies*, vol. 48, 2000, pp. 4-21.
- Martin, D.-C. (dir.), *Cartes d'identités*, Paris, Presses de la FNSP, 1994
- Martin, D.-C., "Des identités en politique", *Revue française de science politique*, vol. 42, n°4, août 1992, pp. 582-593.
- Martinelli, A. (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani : le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, Milano, Edizioni di Comunità, 1994.
- Martinotti, G., *Metropoli : la nuova morfologia sociale della città*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- Martinotti, G., Vicari S., *La formazione del Piano Regolatore Generale*, Giuffrè Editore, 1994.
- Masbouni, A., "Projet urbain. De la planification au dessin urbain. De l'intention aux réalisations", ronéo, non daté, non paginé.
- Massardier, G., *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Mastropaolo, A., *Il ceto politico. Teorie e pratiche*, Roma, NIS, 1993.
- Mattina, C., Allum, F., "La personnalisation du gouvernement municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp. 57-70.
- Maurice, M., "Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications théoriques des démarches internationales", *Sociologie du travail*, n°2, 1989, pp. 175-191.
- Mayer, M., "Politics in the Post-Fordist City", *Socialist Review*, janv.-mars 1991, pp. 105-124.
- Mayer, M., "Les mouvements sociaux comme acteurs politiques dans les villes européennes : leur évolution entre les années soixante-dix et quatre-vingt-dix", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Mayntz, R., "Governing failures and the problem of governability", in Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance. Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993.
- Mayntz, R., "La teoria della governance : sfide e prospettive", *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXIX, n°1, avr. 1999.
- Mazza, L., "Descrizione e previsione", in Lombardo, S., Preto, G., *Innovazione e trasformazioni della città : teorie, metodi e programmi per il mutamento*, Milano, Franco Angeli, 1993.
- Mazza, L., "Piani ordinativi e piani strategici", *Critica della razionalità urbanistica*, 3, 1<sup>er</sup> semestre 1995.
- Mazza, L., "Il tempo del piano", *Urbanistica*, n°109, déc. 1997.
- Mazza, L., *Trasformazioni del piano*, Milan, Franco Angeli, 1997.
- Mazza, L., "Strategie e strategie spaziali", *Territorio*, n°13, 2000.
- McLeod, G., Goodwin, M., "Reconstructing an urban and regional political economy : on the state, politics, scale, and explanation", *Political Geography*, 18, 1999, pp.697-730.
- Mela, A., *Sociologia delle città*, Roma, Carocci, 1998.
- Melucci, A., "Getting Involved : Identity and Mobilization in Social Movements", in Klandermans, B., Kriesi, H., Tarrow, S. (eds), *International Social Movement Research. 1. From Structure to Action : Comparing Social Movement Research across Cultures*, Greenwich, JAI Press, 1988.
- Melucci, A., "Liberation or Meaning ? Social Movements, Culture and Democracy", *Development and Change*, vol. 23, n°3, 1992, pp. 43-77.
- Mény, Y., "La république des fiefs", *Pouvoirs*, n°60, 1992.
- Mény, Y., *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Paris, Presses de la FNSP, 1989.

- Mény, Y., Thoenig, J.-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. Thémis, 1989.
- Merryfield, A., Swyngedouw, E. (eds), *The Urbanization of Injustice*, New York, New York University Press, 1997.
- Metropolis*, "Si on reparlait de planification ?", n°88-89, 2<sup>me</sup> trimestre 1990.
- Miaille, M. (dir.), *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes I, 1996.
- Midler, C., *L'auto qui n'existait pas. Management des projets et transformation de l'entreprise*, Paris, Inter-Éditions, 1993.
- Midler, C., "Organiser la création : l'exemple du projet Twingo", in Prost, R. (dir.), *Concevoir, inventer, créer*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Mingione, E., "The new urban poverty and the underclass", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 17, n°3, 1993.
- Mingione, E., Morlicchio, E., "New forms of urban poverty in Italy : Risk path models in the North and South", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 17, n°3, 1993.
- Ministère de la Fonction Publique, Commissariat général au Plan, *L'Etat dans tous ses projets. Un bilan des projets de service dans l'administration*, Paris, La documentation française, 1994.
- Ministère de l'Équipement, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, "Les 15 projets qui valent le voyage", *Urbanisme et architecture*, n°252, 1991.
- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, *Partenariats dans cinq opérations d'aménagement*, Paris, 1993.
- Ministère de l'Équipement, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale*, Paris, Éditions du STU, 1993.
- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Planification et projet urbain en Italie. Dossier documentaire*, La Défense, Centre de Documentation de l'Urbanisme, juillet 1998.
- Mollenkopf, J.H., *The Contested City*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1983.
- Molotch, H., Vicari, S., "Three ways to build. The development process in the United States, Japan and Italy", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 24, n°2, déc. 1988, pp. 188-214
- Mommaas, H., "Modernity, postmodernity and the crisis of social modernization : a case study in urban fragmentation", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n°2, juin 1996, pp. 196-216.
- Montané, M.-A., *Leadership politique et territoire. Des leaders en campagne*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- Morandi, C. (a cura di), *I vantaggi competitivi della città : un confronto in ambito europeo*, Milano, F. Angeli, 1994.
- Morata, F., "Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne", in Balme, R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.
- Moraud-Deviller, J., "Sécurité et efficacité juridique : à la recherche d'une grande loi sur l'urbanisme", *Cahiers du CNFPT*, n° spécial, juin 1994.
- Morel, L., "Du marxisme au craxisme. Le socialisme italien à la recherche d'une identité", in Lazar, M. (dir.), *La gauche en Europe depuis 1945. Invariants et mutations du socialisme européen*, Paris, PUF, 1996.
- Morisi, M., "Gli stadi di 'Italia'90' come esperienza di governo locale", *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2, 1991, pp. 3-57.
- Morisi, M., Passigli, S. (a cura di), *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Moro, D., "Istituzioni federali e politica urbana", *Il federalista*, XXXVI, n°2, 1994, pp. 148-163.
- Motte, A., "La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham", *UTH 2001*, n°22, fév. 1991.
- Motte, A., "Les schémas d'aménagement urbain (1988-1994)", *Urbanisme*, n°292, janv.-fév. 1997.
- Motte, A., *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Paris, Juris-service, 1995.
- Mouchard, D., " 'Politique délibérative' et logiques de mobilisation. Le cas d'Agir ensemble contre le chômage", *Politix*, n°57, 2002, pp. 125-145.
- Moulaert, F., Harloe, M., "Urban theory : articulating the modern with the postmodern", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n°2, juin 1996, pp. 175-177.
- Mouvements*, "Crise de la politique et nouveaux militants", n°3, mars-avril 1999.
- Mulgan, G., "The changing shape of the city", in Hall, S., Jacques, M., *New Times. The Changing Face of Politics in the 1990's*, London, Lawrence & Wishart, 1989.

- Muller, P., "Les politiques publiques entre secteur et territoires", *Politiques et management public*, vol.8-3, sept. 1990.
- Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je ?", 1990.
- Muller, P., "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politique publique", *Revue française de science politique*, vol.42-2, avr. 1992.
- Muller, P., *L'administration française est-elle en crise ?*, Paris, L'harmattan, 1992.
- Muller, W., "Political traditions and the role of the State", *Western European Politics*, vol. 17, n°3, july 1994, pp. 32-51.
- Muller, P., "L'eupéanisation des politiques publiques", *Politiques et management public*, vol. 15, n°3, mars 1997, pp. 3-9.
- Muller, P., Grémion, C., "De nouvelles élites locales ?", *Esprit*, n°164, 1990.
- Muller, P., Surel, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- Muller, W., Wright, V., "Reshaping the State in Western Europe : the limits to retreat", *Western European Politics*, vol. 17, n°3, july 1994, pp. 1-11.
- Mutti, A., "La fiducia. Un concetto fragile, una solida realtà", *Rassegna italiana di sociologia*, XXVII, n°2, apr.-giugno 1987, pp. 223-247.
- Mutti A., "I diffusori della fiducia", *Rassegna italiana di sociologia*, XXVII, n°4, oct.-déc. 1998, pp. 533-549.
- Nay, O., *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Négrier, E., "Intégration européenne et échanges politiques territorialisés", *Pôle Sud*, n°3, 1995.
- Négrier, E., Jouve, B., *Que gouvernent les régions d'Europe. Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Némery, J.-C., Wachter, S. (dir.), *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube/DATAR, 1993.
- Némery, J.-C., Wachter, S. (dir.), *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube/DATAR, 1994.
- Neuman, M., "Does planning need the plan ?", *APA Journal*, vol. 64, n°2, printemps 1998.
- Neveu, E., *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La découverte, 1996.
- Newman, P., Thornley, A., *Urban Planning in Europe : International Competition, National System and Planning Projects*, London, Routledge, 1996.
- Newman, P., Thornley, A., "Fragmentation and centralisation in the governance of London : influencing the urban policy and planning agenda", *Urban Studies*, vol. 34, n°7, june 1997, pp. 967-988.
- Niemann, M., "Globalisation and regionalisation from a spatial perspective", *Space & Polity*, vol. 2, n°2, 1998, pp. 109-126.
- Nizard, L., "De la planification française : production de normes et concertation", *Revue française de science politique*, oct., 1972.
- Nizard, L., "Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'Etat dans la France capitaliste d'aujourd'hui", *Revue française de sociologie*, 1975.
- Nizard, L., Longepierre, M., *Administration et société : Réflexions pour une prospective et pistes de recherche*, Grenoble, CERAT, sept. 1972.
- North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Novarina, G., "La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 1998, pp. 173-179.
- Oberti, M., "Structures sociales comparées des villes moyennes", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Observatoire du changement social, *L'esprit des lieux*, Paris, Editions du CNRS, 1986.
- Offerlé, M., *Les partis politiques*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je ?", 2002.
- Offner, J.-M., "L'expertise locale en transports urbains entre logiques professionnelles et organisationnelles", *Politiques et management public*, vol.6, n°1, mars 1988.
- Offner, J.-M., "La ville, acteur collectif", *Le courrier du CNRS-Villes*, n°82, juin 1996.
- Offner, J.-M., "Gouvernance, mode d'emploi", *Pouvoirs Locaux*, n°42, III, 1999, pp. 58-61.
- Offner, J.-M., " 'Territorial deregulation' : Local authorities at risk from technical networks", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24-1, mars 2000, pp. 165-182.
- Offner, J.-M., Pumain, D. (dir.), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1996.
- Ohnet, J.-M., *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Le Livre de Poche, 1996.

- Osmont, A., "La 'governance': concept mou, politique ferme", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 1998, pp. 19-26.
- Paddison, R., "Il federalismo : diversità regionale nell'unione nazionale", *Problemi di amministrazione pubblica*, 20, 1995, pp. 23-70.
- Padioleau, J.G., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.
- Padioleau, J.-G., "Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine : le planning stratégique", in Wachter, S. (dir.), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- Padioleau, J.-G., "L'action publique urbaine moderniste", *Politiques et management public*, n°3, 1991.
- Padioleau, J.-G., "Individualismes et institutionnalismes méthodologiques", *Analyses de la SEDEIS*, n°90, nov. 1992.
- Padioleau, J.-G., "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", *Politiques et Management Public*, vol. 17, n°4, déc. 1999, pp. 85-127.
- Padioleau, J.-G., Demesteere, R., "Les démarches stratégiques de planification des villes", *Annales de la recherche urbaine*, n°51, 1992.
- Pailliart, I., *Les territoires de la communication*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1993.
- Pallier, B., "La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales", *Politiques et management public*, vol. 16, n°3, sept. 1998, pp. 13-41.
- Panerai, P., Mangin, O., *Projet Urbain*, Marseille, Parenthèses, 1999.
- Papadopoulos, Y., *Complexité sociale et politique publiques*, Paris, Montchrestien, 1995.
- Paquot, T., "Le devenir urbain du monde", *Urbanisme*, hors série "Le XXème siècle : de la ville à l'urbain", 1999.
- Parkinson, M., "The rise of the entrepreneurial European city : strategic responses to economic changes in the 1980's", *Ekistics*, n°350-351, sept.-déc. 1991, pp. 299-307.
- Parkinson, M., "The Thatcher government's urban policy", *Revue française de civilisation britannique*, 6(4), janvier 1992.
- Parri, L., "Dimension territoriale de la politique et dynamiques d'échange", *Revue française d'action publique*, n°48, oct.-déc. 1988.
- Pasqui G., "Pianificazione strategica nel Nord Milano", *Urbanistica Informazioni*, n°166, 1999.
- Pasquier, R., *La capacité politique de régions. Une comparaison France-Espagne*, thèse de science politique, François B. (dir), Université de Rennes I, 2000.
- Pasquino, A., "Echange politique et identité dans la théorie de A. Pizzorno", *Pôle Sud*, n°2, printemps 1995.
- Pasquino, G., *La nuova politica*, Bari, Laterza, 1992.
- Pasquino, G., *1945-1996 : profilo della politica in Italia*, Roma, Laterza, 1996.
- Pasquino, G., *Lo stato federale*, Milano, Il Saggiatore, 1996.
- Paugam, S. (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, 1996.
- Pecqueur, B., "L'avenir des territoires est-il dans le partenariat", *Territoires*, 1991.
- Pellizzoni, L., "Conoscenza, deliberazione e cooperazione", *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXXIX, n°4, oct.-déc. 1998.
- Perulli, P., *Atlante metropolitano : il mutamento sociale nelle grandi città*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Perulli, P. (a cura di), *Pianificazione strategica*, Venezia, DAEST-IUAV, 1997.
- Perulli, P. (a cura di), *Neoregionalismo : l'economia-arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.
- Perulli, P., *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999.
- Perulli, P., Monsutti, G. (a cura di), *Globale/locale : il contributo delle scienze sociali*, Milano, F. Angeli, 1993.
- Petaux, J., *Le changement politique dans le gouvernement local. Le pouvoir municipal à Nantes*, Paris, Pedone, 1982.
- Peters, B.G., "Managing the hollow state", in Eliassen, K., Kooiman, J. (eds.), *Managing Public Organizations*, London, Sage, 1993.
- Peters, B.G., Savoie, D.J. (eds), *Governance in a Changing Environment*, Montréal, McGill University Press, 1995.
- Peterson, P.E., *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- Petrella, R., "Demain, les villes européennes. Questionnements et enjeux", *Economie et humanisme*, n°326, oct. 1993, pp. 60-70.
- Petsimeris, P. (a cura di), *Le trasformazioni sociali dello spazio urbano : verso una nuova geografia della città europea*, Bologna, Patron, 1991.
- Pichierri, A., *Strategie contro il declino in aree di antica industrializzazione*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1986.
- Pichierri, A., "(Re)emergence of urban economies ? The play and the playwrights", ronéo, 1999.
- Pichierri, A., "Concertazione e sviluppo locale", *Stato e mercato*, n°62, agosto 2001, pp. 237-266.

- Pichierri, A., "La régulation des systèmes productifs locaux : thèmes et tendances", communication au colloque *Identités et démocratie*, Rennes, septembre 2002.
- Pickvance, C., Préteceille, E. (eds), *State Restructuring and Local Power*, Londres, Pinter, 1991.
- Picq, J., *L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde. Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat*, Paris, La Documentation française, 1995.
- Pierre, J. (ed.), *Urban and Regional Policy*, Aldershot, Elgar, 1995.
- Pierre, J., "The marketization of the state", in Peters, B.G., Savoie, D.G. (eds), *Governance in a Changing Environment*, Montréal, Mc Gill/Queens University Press, 1995.
- Pierre, J., *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*, London, MacMillan, 1998.
- Pierre, J., "Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics", *Urban Affairs Review*, vol. 34, n°3, jan. 1999, pp. 372-396.
- Pierre, J. (ed.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Pierson, P., "When effect becomes cause. Policy feedback and political change", *World Politics*, 45, 1993, pp. 595-628.
- Pinelli, C., "I progetti di revisione del titolo V della costituzione e il 'federalismo d'esecuzione' ", *Le regioni*, 24, 1996, pp. 215-229.
- Pinson, D., *Des banlieues et des villes*, Paris, Les éditions ouvrières, 1992
- Pinson, G., *Le mot d'ordre de cohérence dans les politiques de déplacements urbains. Les exemples de Nantes et de Rennes*, Mémoire de DEA "Action Publique et Territoires en Europe", sous la direction de Joseph Fontaine, IEP de Rennes, septembre 1997.
- Pinson, G., "Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine", *Politiques et management public*, vol. 16, n°4, décembre 1998, pp. 119-150.
- Pinson, G., "Political government and governance : strategic planning and reshaping of political capacity in Turin", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26-3, sept. 2002, pp. 477-493.
- Pinson, G., "Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques", in Fontaine, J., Hassenteufel, P., *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, 2002.
- Pinson, G., Vion, A., "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, pp. 85-102.
- Piore, M., Sabel, R., *The Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.
- Piore, M., "L'opera, il lavoro, l'azione : l'esperienza all'opera in un sistema di produzione flessibile", in Pyke, F., Becattini, G., Sengenberger, W. (a cura di), *Distretti industriali e cooperazione tra imprese in Italia*, Firenze, Banca Toscana, 1991.
- Pizzorno, A., "Familialismo amorale e marginalità storica, ovvero perché non c'è niente da fare a Montegrano", *Quaderni di sociologia*, 16, 1967, pp. 247-261.
- Pizzorno, A., "Political exchange and collective identity in industrial conflict", in Crouch C., Pizzorno, A., *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, vol. 2, New York, Holmes & Meier, 1978.
- Pizzorno, A., "Considérations sur la théorie des mouvements sociaux", *Politix*, 1990, p.74-80.
- Pizzorno, A., *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, 1994.
- Pizzorno, A., "Le trasformazioni del sistema politico italiano. 1976-1992", in Barbagallo, F., *op.cit.*, 1997.
- Plan Urbain, *Les villes européennes de tradition industrielle : mutations économiques et politiques urbaines*, Lille, Plan Urbain, 1994.
- Plan Urbain, *Qui fait la ville aujourd'hui ? Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine*, Paris, La documentation française, 1997.
- Poche B., "Question nationale ou question sociétale ? L'exemple de l'Italie", *Pôle Sud*, n°14, mai 2001, pp. 41-55.
- Poche, B., "Citoyenneté et représentation de l'appartenance", *Espaces et sociétés*, n°68, 1992, pp. 15-35.
- Poche, B., "Conclusion. De la transversalité à la verticalité", *Espaces et sociétés*, n°70-71, 1992, pp. 203-211.
- Poche, B., "Fondements sociologiques de l'auto-référence. Quelques exemples européens", *Espaces et sociétés*, n°70-71, 1992, pp. 33-53.
- Poche, B., "Les échelonnements actuels des espaces sociaux", *Espaces et sociétés*, n°82-83, 1996, pp. 5-11.
- Poche, B., "Les mésaventures de 'laprovince' à travers l'histoire", *Espaces et sociétés*, n°82-83, 1996, pp. 123-146.
- Polanyi, K., *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.
- Polsby, N.W., *Community Power and Political Theory : a further Look at Problems of Evidence and Inference*, New Haven, Yale University Press, 1980.

- Pongy, M., "Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique", in Saez, G., Leresche, J-P., Bassand, M. (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Porter, M., "The competitive advantage of the inner city", *Harvard Business Review*, mai-juin 1995, pp. 55-71.
- Powell, W., Di Maggio, P., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- Pressman, L., *Federal Programs and City Politics*, Berkeley, University of California Press, 1975.
- Préteceille, E., "Ségrégation, classes et politiques dans la grande ville", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Préteceille, E., "De la ville divisée à la ville éclatée : questions et catégories de la recherche", in May, N., Veltz, P., Landrieu, J., Spector, T. (dir.), *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, 1998.
- Putnam, R., "Rendimento istituzionale e cultura politica : qualche interrogativo sul potere del passato", *Polis*, II, 3 dic. 1988, pp. 483-508.
- Putnam, R., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1993.
- Querrien, A., Lassave, P., "Des métiers pour la ville", *Les annales de la recherche urbaine*, n°88, 2000.
- Radaelli, C., "Idee e conoscenza nelle politiche pubbliche europee : tecnocrazia o politicizzazione", *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXIX, n°3, déc. 1999.
- Radaelli, C., "Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne", *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, avril 2000, pp. 255-275.
- Raffestin, C., *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec, 1980.
- Recchi, E., "Il network politico dell'amministrazione comunale italiana", *Polis*, 2, 1991, pp. 243-265.
- Recchi, E., "Primus e Solus : il mutamento delle relazioni di ruolo del sindaco italiano", *Sociologia e ricerca sociale*, 51, 1996, pp.71-92.
- Recchi, E., "Tipi di network politico e tipi di sindaco", in Bettin, G. (a cura di), *Classe politica e città*, Padova, CEDAM, 1993.
- Regini, M., "Between deregulation and social pacts: the responses of European economies to globalization", *Politics & Society*, vol. 28, n°1, march 2000, pp. 5-33.
- Regini, M., Sabel, C. (a cura di), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- Reich, R. B., "Who is us ?", *Harvard Business Review*, janv.-fév. 1990.
- Reigner, H., *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- Renard, V., *Plan d'urbanisme et justice foncière*, Paris, PUF, 1981.
- Revue française d'administration publique*, "La démarche de projet", n°54, avril-juin 1990.
- Revue française d'administration publique*, "Les politiques de la ville", n°spécial, n°71, sept. 1994.
- Revue Internationale de politique comparée*, "Les identités territoriales", vol. 5 n°1, 1998
- Rhodes, R.A.W., "Theory in British public administration : the view from political science", *Political Studies*, n°39, 1991, pp. 533-554.
- Rhodes, R.A.W., "The new governance: governing without government", *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W., Marsh, D., *Policy networks in British government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997.
- Ricoeur, P., *Temps et récit. Tome 1. Le temps raconté*, Paris, Seuil, 1985.
- Ritaine, E., "La modernité localisée ? Leçons italiennes sur le développement régional", *Revue française de science politique*, vol. 39, n°2, avril 1989, pp.154-177.
- Ritaine, E., "Territoire et politique en Europe du Sud", *Revue française de science politique*, vol.44, n°1, fév. 1994, pp. 75-98.
- Ritaine, E., "Italie : territoires au bord de la crise politique", in Balme, R., Garraud, P., Hoffmann-Martinot, V., Ritaine, E. (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Ritaine, E., *Hypothèses pour le sud de l'Europe : territoires et médiations*, Working paper IUE Centre R. Schuman, CERVL, 1995.
- Rodriguez, N.P., Feagin, J.R., "Urban specialization in the world system", *Urban Affairs Quarterly*, n°22, 1986, pp. 187-220.
- Rokkan, S., Urwin, D., *Economy, Territory, Identity : Politics of West European Peripheries*, London, Sage, 1983.
- Roncayolo, M., "Conclusion", in Duby, G. (dir.), *Histoire de la France urbaine*, Paris, Le Seuil, 1985.
- Roncayolo, M., *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1990.
- Rosemberg, M., *Le marketing urbain en question*, Paris, Anthropos, 2000.

- Rosenau, J.N., "Governance, Order and Change in World Politics", in Rosenau, J.N., Czempiel, E.O. (eds), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Ross, J.F.L., "When co-operation divides : Öresund, the Channel tunnel and the new politics of European transport", *Journal of European Public Policy*, vol. 2-1, 1995
- Rotelli, E., "Il governo locale in Europa e in Italia", *Amministrazione*, 28, 1998, pp. 173-192.
- Rouban, L., *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994.
- Rullani, E., "Dal fordismo realizzato al postfordismo possibile : la difficile transizione", in Rullani, E., Romano, L. (a cura di), *Il postfordismo*, Milano, Etas, 1998.
- Rullani, E., "La città rete : uno spazio metropolitano tra Venezia, Padova e Treviso", *Il potere locale*, n°5-8, mars-avr. 1995, pp.15-20.
- Rusconi, G.E., "Question nationale et question démocratique en Italie. Hypothèses pour un patriotisme républicain", *Hérodote*, n°89, 2<sup>ème</sup> sem. 1998.
- Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (eds), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.
- Sabel, C., "Learning by monitoring : the institutions of economic development", in Smelser, N., Swedberg, R. (eds), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Sabel, C., Zeitlin, J., "Historical alternatives to mass production", *Stato e Mercato*, n°5, 1982.
- Saez, G., Leresche, J.-P., Bassand, M. (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Salais, R., Storper, M., *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, Paris, Editions de l'EHESS, 1993.
- Sallez, A. (dir.), *Les villes, lieux d'Europe*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1993.
- Sallez, A., Verot, P., "Strategies for cities to face competition in the framework of European integration", *Ekistics*, n°350-351, sept.-oct. 1991, pp. 293-298.
- Salone, C., "Logiche reticolari e politiche territoriali", *Urbanistica Informazioni*, n°166, 1999.
- Salvato, M., "La 'Bassanini 2' : prime riflessioni in chiave organizzativa", *Politica e Organizzazione*, 1, 1997.
- Salzano, E., "Deregulation urbanistica e tangentopoli", *Democrazia e diritto*, 3, 1992, pp.169-196.
- Salzano, E., (a cura di), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana : 1942-1992*, Roma, Editori riuniti, 1993.
- Salzano, E., "Dal piano alla pianificazione. Dalla quantità alla qualità", *Critica della razionalità urbanistica*, 3, 1<sup>er</sup> semestre 1995.
- Sanantonio, E., "Italy", in Goldsmith, M.J., Page, E.C. (eds), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London, Sage, 1987.
- Sartori, G., "Comparing and miscomparing", *Journal of Theoretical Politics*, 3(3), 1991, pp. 243-257.
- Sartori, G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo, 1982.
- Sassen, S., *The global city*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991.
- Saunders, P., *Social Theory and the Urban Question*, London, Hutchinson, 1986.
- Savary, G., "La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration /désintégration communautaire. L'exemple de la Communauté Urbaine de Bordeaux", *Revue Politiques et management public*, vol. 16, n°1, mars 1998, pp. 107-138.
- Savitch, H., Kantor, P., "City business : an international perspective on marketplace politics", *International Journal of Urban and Regional Research*, , 1995, pp. 496-512.
- Savitch, H., Thomas, J.C. (eds), "Big cities politics in transition", *Urban Affairs Annual Review*, vol. 38, 1991.
- Savoie, D.J., *Mondialisation et gestion publique*, Centre canadien de gestion.
- Savy, M., Veltz, P., *Economie globale et réinvention du local*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube/DATAR, 1995.
- Sawicki, F., *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997.
- Sawicki, F., "Les politistes et le microscope", in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000.
- Scharpf, F., "Community and autonomy : multi-level policy making in the EU", *Journal of European public policy*, 2, 1994, pp. 219-242.
- Scharpf, F., *Games in hierarchies and networks : approach to the study of governance institutions*, Frankfurt, Campus Verlag, 1993.
- Schmidt, V., Scharpf, F., "Europeanization and domestic structural change. A question of fit ?", Florence, Institut Universitaire Européen, 1998.
- Scherrer, F., "Projet", in Wachter *et al.*, *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, DATAR-Editions de l'aube, 2000.



- Schmitter, P., Lanzalaco L., "L'organizzazione degli interessi imprenditoriali a livello regionale", *Stato e Mercato*, n°22, aprile 1988.
- Schneider, M., Teske, P., "Toward a theory of the political Entrepreneur : evidence from local government", *American Political Science Review*, vol. 86, n°3, pp. 91-106.
- Schorske, C.E., "La ville dans la pensée européenne : de Voltaire à Spengler", *Politiques*, n°3, été 1992.
- Sciences de la société*, "La ville en question : penser la ville, politiques et discours", n°spécial, n°30-31, 1993-1994.
- Sciences humaines*, "Faire des projets", n°39, mai 1994, pp.16-33.
- Sciolla, L. (a cura di), *Identità : percorsi di analisi in sociologia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1983.
- Scoppola, Pietro, *La repubblica dei partiti : profilo storico della democrazia in Italia, 1945-1990*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Scott, A.J., "Industrial organisation and location : division of labor, the firm, and spatial process", *Economic Geography*, vol. 62, n°3, july 1986, pp. 215-231.
- Scott, A. J., *Metropolis, from the Division of Labor to Urban Form*, Londres, Macmillan, 1988.
- Scott, A.J., "Flexible Production Systems and Regional Development : the Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 12/2, 1988, p.171-186.
- Scott, A.J., "Industrial urbanism in southern California : post-fordist civic dilemmas and opportunities", *Contention*, vol. 5, n°1, fall 1995, pp. 39-65.
- Scott, J., "Studying power", in Nash, K., Scott, A. (eds), *Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford, Basil Blackwell, 1999.
- Seassaro, L., "Politiche dei porti tra competizione locale e coordinamento in rete", *Urbanistica informazioni*, n°166, 1999.
- Secchi, B., *Il racconto urbanistico : la politica della casa e del territorio in Italia*, Torino, Einaudi, 1984.
- Secchi, B., *Un progetto per l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1989.
- Segatori, R. (a cura di), *Istituzioni e potere politico locale*, Milano, F. Angeli, 1992.
- Segrestin, D., *Sociologie de l'entreprise*, Paris, A. Colin, 1992.
- Seiler, D.-L., "La naissance des formations indépendantistes en Europe occidentale", in Bidegaray, Ch. (dir.), *Europe occidentale : le mirage séparatiste*, Paris, Economica, 1997.
- Sellers, J., *Governing from Below*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Selznick, P., *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Sfez, L., *Critique de la décision*, Paris, Presses de la FNSP, 1981.
- Sfez, L., *La décision*, Paris, PUF, coll. "Que sais-je ?", 1984.
- Sintomer, Y., *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La découverte, 1999.
- Sites, W., "The limits of urban regime theory. New York City under Koch, Dinkins and Giuliani", *Urban Affairs Review*, vol. 32-4, mars 1997.
- Skocpol, T., Rueschemeyer, D., *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Smelser, N., Swedberg, R., "The sociological perspective on the economy", in Smelser, N., Swedberg, R. (eds), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Smith, A., *L'Europe au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Smith, A., Sorbets, C., *Le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, à paraître.
- Smith, M. P., *City, State and Market. The Political Economy of Urban Society*, New York, Blackwell, 1988.
- Smith, N., *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, London, Routledge, 1996.
- Söderström, O., Zepf, M., "L'image négociée", *DISP*, 134, 1998.
- Soldatos, P., "Treize critères pour une ville internationale", in Doumergues, P., Gardin, N. (dir.), *Les stratégies internationales des métropoles régionales*, Paris, Syros, 1989, pp. 75-89.
- Soldatos, P., "Strategic cities alliances : an added value to the innovative making of an international city", *Ekistics*, n°350-351, sept.-déc. 1991, pp. 346-350.
- Sommier, I., "Les centres sociaux occupés et autogérés en Italie", in CURAPP, *La politique ailleurs*, Paris, PUF, 1998.
- Sommier, I., *Les nouveaux mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, coll. "Dominos", 2001.
- Sorkin, M. (ed.), *Variations on a Theme Park : the New American City and the End of Public Space*, New York, Noonday Press, 1992.

- Spector, T., "La prospective et la ville : un état des lieux", *Notes du Centre de prospective et de veille scientifique, DRAST*, Ministère de l'Équipement, n°7, 1997.
- Sperling, D., *Le marketing des territoires et des collectivités locales. Tendances et applications*, Paris, Midia, 1995.
- Squires, G.D. (ed.), *Unequal Partnerships : the Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*, New Brunswick NJ, Rutgers University Press, 1989.
- Stoker, G., Mossberger, K., "Urban regime theory in comparative perspective", *Environment and Planning C : Government and Policy*, 12 (2), 1994.
- Stoker, G., "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue internationale des sciences sociales*, "La gouvernance", n°155, mars 1998, pp. 19-30.
- Stone Sweet, A., Fligstein, N., Sandholtz, W., "The institutionalization of European space", in Stone Sweet, A., Sandholtz, W., Fligstein, N. (eds), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Stone Sweet, A., Sandholtz, W., Fligstein, N., (eds), in *The Institutionalization of the European Space*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Stone, C., *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence University Press of Kansas, 1989.
- Stone, C., "Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach", *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n°1, 1993.
- Storper, M., "Choix de l'administration Clinton en matière de politique de compétitivité : le lien entre technologie et région", *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n°26, 2me sem. 1995, pp.77-97.
- Streeck, W., "Il modello sociale europeo : dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva", *Stato e Mercato*, n°58, aprile 2000, pp. 3-24.
- Streeck, W., Schmitter, P., "Comunità, mercato, stato e associazioni ? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale", *Stato e mercato*, n°13, avril 1995, pp. 47-86.
- Sueur J.-P. (dir.), *Demain la ville*, Rapport à la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 1998.
- Surel, Y., "Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques", *Pouvoirs*, n°87, 1998, pp.161-178.
- Surel, Y., "Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre", *Revue française de science politique*, vol. 47, n°2, avril 1997, pp. 147-172.
- Tarrow, S., *Between Centers and Peripheries*, Yale University Press, 1977.
- Tarrow, S., *Tra centro e periferia : il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna : Il mulino, 1979.
- Theret, B. (dir.), *L'Etat, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995.
- Théry, H. (dir.), *L'Etat et les stratégies du territoire*, Paris, Editions du CNRS, 1991.
- Thoenig, J.-C., "Le grand horloger et les effets de système : de la décentralisation en France", *Politiques et management public*, n°1, déc. 1985.
- Thoenig, J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris, L'harmattan, 1987.
- Thoenig, J.-C., "La décentralisation. Dix ans après", *Pouvoirs*, n°60, 1992.
- Thoenig, J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", *Revue française de sociologie*, XXXV, 1994, pp. 357-392.
- Thoenig, J.-C., "Séparons les pouvoirs exécutif et législatif au sein de la commune", *Pouvoirs locaux*, II-n°25, juin 1995.
- Thoenig, J.-C., "Pouvoirs et contre-pouvoirs locaux : rendre la démocratie aux citoyens", in Institut de la décentralisation, *La décentralisation*, Paris, La Découverte, 1996.
- Thornley, A., Newman, P., "International competition, urban governance and planning projects : Malmö, Birmingham and Lille", *European Planning Studies*, vol. 4, n°5, 1996, pp. 579-593.
- Thornley, A., *Urban planning under thatcherism. The challenge of the market*, Londres, Routledge, 1993.
- Thornley, A., "Urban policy under thatcherism", *Revue française de civilisation britannique*, vol. 8, n°1, 1995.
- Tickell, A., Peck, J., "Social regulation after Fordism : regulation theory, neo-liberalism and the global-local nexus", *Economy and Society*, vol. 24, n°3, august 1995, pp. 357-386.
- Tilly, C., Blockmans, W.P., *Cities and the Rise of the States in e. A.D. 1000 to 1800*, Boulder Westview Press, 1994.
- Tilly, C., "Prisonniers de l'Etat", *Revue internationale des sciences sociales*, n°133, août 1992.
- Tilly, C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe. 990-1990*, Paris, Aubier, 1992.
- Timsit, G., Claisse, A., Belloubet-Frier, N. (dir.), *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris, PUF, 1996.
- Tirmarche, O., "L'action publique de développement industriel à Saint-Etienne : le territoire réduit au plus petit dénominateur commun ?", *Sociologie du travail*, 41, 1999, pp. 431-452.

- Tizon, P., "Qu'est-ce que le territoire ?", in G. di Meo, *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp.17-34.
- Tomas F., "Projets urbains et projets de ville", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°68-69, 1995.
- Tönnies, F., *Communauté et société*, Paris, PUF, 1944.
- Toussaint, J.-Y., Zimmermann, M. (dir.), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont, Mardaga, 1998.
- Tribillon, J.-F., *L'urbanisme*, Paris, La Découverte, 1990.
- Triglia, C., "La regolazione localista : economia e politica nelle aree di piccola impresa", *Stato e Mercato*, 14, 1985.
- Triglia, C., *Grandi partiti e piccole imprese : comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Triglia, C., "Il paradosso della regione : regolazione e rappresentanza degli interessi", *Meridiana*, n°6, 1989.
- Triglia, C., *Sviluppo senza autonomia : effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Nuova ed., Bologna, Il Mulino, 1994.
- Triglia, C., "Le régionalisme en Italie : développement économique et changement politique au Nord et au Sud", *Hérodote*, n°89, 2<sup>ème</sup> sem. 1998.
- Triglia, C., "Capitale sociale e sviluppo locale", *Stato e Mercato*, n°57, déc. 1999.
- Triglia, C., "Patti per lo sviluppo locale : un esperimento da valutare con cura", *Stato e mercato*, n°63, dicembre 2001, pp. 359-367.
- Triglia, C., *Sociologie économique*, Paris, A. Colin, 2002.
- Turok, I., "Property-led urban regeneration : panacea or placebo", *Environment & Planning A.*, vol. n°24, 1992.
- Ugolini, P., "La riqualificazione della città negli attuali sviluppi culturali ed operativi delle politiche nazionali e comunitarie", *Territorio*, n°14, 2000.
- Valls, F., "Barcelone après les J.O.", *Revue française d'administration publique*, n°71, juil.-sept. 1994, pp. 515-520
- Valluy, J., "Coalition de projet et délibération politique", *Politiques et management public*, déc. 1996.
- Van den Berg, L., Braun, E., Van der Meer, J., *Organising Capacity of Metropolitan Cities*, Rotterdam, EURICUR, 1996.
- Van den Berg, L., Braun E., Van der Meer, J., "The organising capacity of metropolitan regions", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, n°3, 1997, pp. 253-272.
- Van den Berg, L., Braun, E., Van Winden, W., *Growth Clusters in European Metropolitan Cities : a New Policy Perspective*, Rotterdam, EURICUR, 1999.
- Vandelli, L., *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Vandelli, L., *Sindaci e miti : Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Vanier, M., "La recomposition territoriale. Un grand débat idéal", *Espaces et sociétés*, n°96, 1999, pp. 125-143.
- Vassileff, J., *La pédagogie du projet en formation*, Lyon, Chronique sociale, 1997.
- Veitl, P., "Territoires du politique", *Politix*, n°29, 1995, pp. 103-122.
- Veltz, P., *Mondialisation, villes et territoire*, Paris, PUF, 1994.
- Veltz, P., "Les villes européennes dans l'économie mondiale", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Verpraet, G., "Experts ou médiateurs. Les professionnels de l'urbanisme", *Les annales de la recherche urbaine*, n° 37, déc. 1987-fév. 1988, pp. 98-105.
- Verpraet, G., "Le concept de planning ", *Metropolis*, septembre 1990.
- Verpraet, G., "Le dispositif partenarial des projets intégrés", *Les annales de la recherche urbaine*, n°51, juil. 1991.
- Verpraet, G., "Ressources, compétences et contrôle : la trajectoire professionnelle des aménageurs urbains", *Espaces et sociétés*, n°84-85, 1996.
- Viard, J., *La société d'archipel ou les territoires du village global*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994.
- Viesti G., "Le strade dello sviluppo: come sono nati i distretti industriali del Made in Italy nel Mezzogiorno", *Economia e politica industriale*, n°106, 2000.
- Viesti G., "Perchè le regioni crescono ? Sviluppo locale e distretti industriali nel Mezzogiorno", *Stato e Mercato*, n°59, août 2000.
- Vion, A., "Retour sur le terrain, la préparation des élections municipales de 1995 par l'équipe d'Edmond Hervé, maire de Rennes", *Sociétés contemporaines*, n°24, 1995.
- Vion, A., "Le gouvernement des villes saisi par l'internationalisation", in Fontaine, J., Hassenteufel, P., *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, 2002.

- Voci, P., "Il decentramento amministrativo e le autonomie locali", in Cassese, S., Franchini C (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia. Un profilo*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Wachter, S. (dir.), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- Wachter, S. et al., *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, DATAR-Éditions de l'aube, 2000.
- Wagner, A.-C., *Les nouvelles élites de la mondialisation*, Paris, PUF, 1998.
- Warin, P., "Ignorer les micro-corporatismes locaux, ou la crise de confiance à l'égard de la société", *Revue M*, n°77, mai-juin 1995.
- Warin, P., "Réguler n'est pas diriger : la politique de la ville sans conduite locale ?", *Pôle sud*, n°4, mai 1996.
- Warin, P., "La rupture du contrat social : un débat hors de portée des communes ?", Communication aux Rencontres de la DIV, *Quelle démocratie dans la ville : de l'Etat de droit à la rupture du contrat social*, Paris.
- Waters, S., "Chambers of commerce and local development in France: problems and constraints", *Environment and Planning C: Government and Opposition*, vol. 16, 1998, pp. 591-604.
- Weber, M., *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.
- Weber, M., *La ville*, Paris, Aubier, 1982 (édition originale 1921).
- Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, London, McMillan, 1980.
- Wolman, H., Goldsmith, M., "Local autonomy as a meaningful concept", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, n°1, sept. 1990, pp.3-27.
- Wolman, H., Goldsmith, M., *Urban politics and policy : a comparative approach*, Oxford, Blackwell, 1992.
- Wright, V., Cassese, S. (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.
- Yates, D., *The Ungovernable City. The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge MA, MIT Press, 1977.

## Bibliographie des cas d'étude

### Marseille

- AGAM, *La construction des logements à Marseille de 1975 à 1982 et les perspectives de 1983 à 1985*, Marseille, AGAM, 1983.
- Anselme, M., "La formation des nouveaux territoires urbains et leur crise : les quartiers nord de Marseille", in *Gérer les crises urbaines. Actes du colloque*, Marseille, 21-23 oct. 1987.
- Anselme, M., Gontier, C., "Le port habité, la communauté portuaire et ses obligés dans le port de Marseille", *Les annales de la recherche urbaine*, n°55-56, sept. 1993.
- Anselme, M., Peraldi, M., *Marseille et ses sœurs : mots sur la dynamique urbaine de quelques métropoles méditerranéennes*, Paris, Plan urbain, 1987, 147 pages.
- Apkapian-Lacout, A. Verges, P. "L'irrésistible ascension des couches moyennes face à l'hégémonie communiste", *Sociologie du travail*, n°2, 1983, pp.206-232.
- Autrement*, "Marseille. Histoires de famille", Série Monde, n°36, fév. 1989.
- Avis de recherche*, "L'archipel marseillais : une aire métropolitaine en chantier", n°39, 1995.
- Avis de recherche*, "L'archipel marseillais : une aire métropolitaine en chantier", n°39, 1995, pp. 3-27.
- Becquart, D. (dir.), *Marseille. 25 ans de planification urbaine*, Marseille, AGAM / Editions de l'Aube, 1994.
- Bénazet, C., *Le PRI, une réhabilitation stratégique pour Marseille ? Une étude de cas au Panier*, Mémoire de DESS, Université Aix-Marseille III, Institut d'Aménagement Régional, 1998.
- Bertrand, C., *Illusions et réalités de la vie politique à Marseille*, Paris, Payot, 1998.
- Bidart, C., Louis-Palluel, J., Verges, P., "Autonomie de la zone de l'étang de Berre", *Sud Information Economique*, INSEE-PACA, n°89, 1992, pp. 24-29.
- Blanc, F., Centi, C., Urdy, L., " La Méditerranée française et la question des échanges, la clef de voûte de l'Arc Latin", in Collin, M. (dir.), *Villes et port, XVIIIè-XXè siècles*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp.245-272.
- Bleitrach, D., Lojkine, J., Oary, E., Delacroix, R., Mahieu, C., *Classe ouvrière et sociale démocratie : Lille et Marseille*, Paris, Editions sociales, 1981.
- Bonillo, J.-L., Donzel, A., Fabre, M., *Métropoles portuaires en Europe : Barcelone-Gênes-Hambourg-Liverpool-Marseille-Rotterdam*, Marseille, Parenthèses, 1992.

- Bornot, C., *Les Marseillais et le projet de centre directionnel*, Marseille, SGE, 3 fascicules, juin 1973, 195 pages.
- Borruy, R., Fable, M., "Marseille, les nouvelles échelles de la ville portuaire", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°55-56, sept. 1992/mars 1993.
- Borruy, R., "L'Aire métropolitaine marseillaise en projets au XXème siècle. Esquisse d'une histoire", in Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*.
- Brassart, E. (dir.), *La région urbaine marseillaise. Métropolisation et développement durable*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube-DDE 13, 1996.
- Brunet, J., *Evaluation et opérations d'aménagement, étude du cas d'Euroméditerranée*, Mémoire de DEA, Université Aix-Marseille III, Institut d'Aménagement Régional, 1998.
- Cahiers de documentation de la CCIM*, "Fos an X. Les origines du complexe Marseille-Fos", Marseille, n°3, 1974.
- Cahiers de documentation de la CCIM*, "Un centre pour Marseille-métropole", Marseille, n° spécial 1973.
- Cahiers de la recherche architecturale*, "Métropoles portuaires en Europe", Marseille, Parenthèses, n°30-31, 1992.
- Centi, C., "Inégalités d'accès au développement urbain", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°73, 1997.
- Centi, C., "Les enjeux du modèle niçois, l'approche localiste du développement en question", *Revue économique*, 4, 1993, pp. 685-712.
- Centi, C., *Le laboratoire marseillais. Chemins d'intégration métropolitaine et segmentation sociale*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Chaudoir, P., Dourlens, C., Vidal-Naquet, P., Henchk-Pierrot, L., Poggi, M.-H., *Gestion et sujétion. A propos des stratégies de requalification sociale des quartiers de Marseille*, Aix-en Provence, CERPE, 1987.
- Chaudoir, P., Poggi, M.-H., "Belsunce, quartier ou centre ?", in *Politiques urbaines ou politiques sociales*, Aix-en Provence, CERPE, 1987.
- Club d'Echanges et de Réflexions sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise, *A propos de deux grands projets métropolitains*, Compte-rendu de la réunion du 16 déc. 1993.
- Club d'Echanges et de Réflexions sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise, *La métropole inachevée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 1994.
- Club d'Echanges et de Réflexions sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise, *L'aire métropolitaine marseillaise dans la stratégie européenne de l'Europe*, Séminaire du 5 octobre 1995.
- Club d'Echanges et de Réflexions sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise, *La genèse des projets et l'environnement de la décision politique*, Séminaire du 19 décembre 1996.
- Club d'échanges et de réflexions sur l'aire métropolitaine marseillaise, *La métropole inachevée : les ferments d'une démarche de prospective partagée*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1994.
- Diagonal*, "Dossier Grand Projet Urbain, Politique de la Ville : du contrat social au projet urbain", n°110, déc. 1994.
- Donzel, A., *Marseille. Politique urbaine et société locale*, Aix-en Provence, Université de Provence, 1987.
- Donzel, A., "Regeneration in Marseilles : the search for political stability", *Urban affairs annual review*, n°37, 1991, pp.277-292.
- Donzel, A., Garnier, J.-C., *Des lieux à histoire. Marseille, quartiers nord*, Marseille, CNRS/CRES, 1988.
- Donzel, A., *Marseille. L'expérience de la cité*, Paris, Anthropos/Economica, 1998.
- Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001.
- Donzel, A., "Le projet civique marseillais et la construction de l'espace métropolitain", in Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*.
- Dubois, J., Olive, M., "Euroméditerranée : un grand projet d'aménagement à l'épreuve du débat public", in Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*.
- Entreprendre*, "Euroméditerranée : le bateau ivre", janvier 1995.
- Fellmann, T., Morel, B., "Métropolisation et archipels commerciaux", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°78, mars 1998, pp. 21-27.
- Fournier, P., Mazzella, S., "L'haussmannisation de la rue de la République à Marseille : l'échec d'une spéculation foncière ?", in Donzel, A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001.
- Gaudemar, J.-P. de, "De Marseille à la métropole de Marseille", *Futuribles*, n°151, fév. 1991, pp. 57-63.
- Gaudemar, J.-P. de, "Technopole et politique régionale, les risques d'un développement hors sol", *Economies et Sociétés*, n°8, 1991, pp. 127-148.

- Gaudemar, J.-P. de, *SAM 3 ou l'esquisse d'une métropole euroméditerranéenne ? Compte-rendu de mission exploratoire pour l'élaboration d'un nouveau Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine d'Aix-Marseille*, Rapport d'étape, septembre 1990.
- Girard, N., "La périphérie contre Marseille", *Géographie Sociale*, n° 11, mars 1991, pp. 181-190.
- Gontier, C., *Les citadins des ports : éléments d'une approche anthropologique des relations ville-port*, Marseille, AGAM / CERFISE, 1994.
- Guillermin, B., Gontier, C., *Le port dans la ville : données d'une osmose*, Marseille, AGAM, 1994.
- Jollivet, A., Péraldi, M., *Marseille*, Paris, IFA, 1991.
- Lacoste, Y., "Fos ou l'histoire d'une grande opération de géopolitique industrielle", in Lacoste, Y. (dir.), *Géopolitique des régions françaises. Tome III : La France du sud-est*, Paris, Fayard, 1986, pp. 911-943.
- Leusse, C. de, *Les grands acteurs fonciers et immobiliers en région PACA*, Thèse de doctorat, Aix-en-Provence, Institut d'Aménagement Régional, 1981.
- Lieutaud, J., Coulet, L., Drain, M., "Marseille, déclin ou nouveau dynamisme", *Information géographique*, n°55(2), 1991.
- Mattina, C., "Pratiques clientélares et politiques d'attribution des logements à Marseille dans les années 1970", *Méditerranée*, n°1-2, 2001.
- Mazzella, S., Zalio, J.-P., Morel, B., *Cinquante ans de recherche urbaine à Marseille. Bilan bibliographique (1945-1995)*, Paris, Ministère de l'Équipement, Plan Urbain, 1995.
- Mazzella, S., *Quartier Belsunce : le cœur excentrique*, mémoire de DEA, E. Témime (dir.), Marseille, EHESS, 1990.
- Mazzella, S., Roudil, N., "La place du marché dans les politiques urbaines marseillaise", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°78, mars 1998, pp. 65-71.
- Méditerranée*, "Marseille et l'aire métropolitaine hier et aujourd'hui", n°73, mars 1991.
- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, *Marseille Euroméditerranée. Un nouvel imaginaire de la ville*, Paris, Les Éditions Villes et Territoires, 1994.
- Morel, B., "Marseille : centralité et immigration méditerranéenne", *Hérodote*, n°45, avril-juin 1987.
- Morel, B., Fellmann, T., *Sens et absence de la région métropolitaine marseillaise*, Paris, Plan Urbain, 1989.
- Morel, B., "La recomposition marseillaise", *Vingtième Siècle*, n° 32, oct.-déc. 1991, pp. 53-64.
- Morel, B., "La planification urbaine par projets : le cas marseillais", in Motte, A. (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération*, Paris, Juris-Service, 1995.
- Morel, B., "La nouvelle économie marseillaise et ses territoires", *Méditerranée*, n° 3-4, 1997, pp. 21-26.
- Morel, B., *Marseille. Naissance d'une métropole*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- Morel, B., J.-B. Zimmerman, "Marseille : entre Europe et Méditerranée", *Futuribles*, n°151, fév. 1991, pp. 41-56.
- Morel, B., Sanmarco, P., *L'endroit du décor*, Aix-en-Provence, Edisud, 1985.
- Morel, B., Sanmarco, P., *L'état du futur*, Aix-en-Provence, Edisud, 1988.
- Papillon, B. S., *Projet urbain et mythologie de la ville : le cas d'Euroméditerranée*, Mémoire de DEA, Université Aix-Marseille III, Institut d'Aménagement Régional, 1998.
- Péraldi, M., *Paysage, ville et mémoire : Marseille*, Marseille, CERFISE, 1988.
- Péraldi, M., *Le temps des acteurs et les figures imaginaires de l'aménagement à Marseille*, Marseille AGAM / CERFISE, 1989.
- Picheral, D., "Ville et port, l'exemple de Marseille", in Lamizet B., Sanson P., *Les langages de la ville*, Marseille, Parenthèses, 1997.
- Pierrein, L., *Marseille et la région marseillaise*, Marseille, Association pour l'animation de la Métropole provençale, 1965.
- Pierrein, L., "Nouvelle donne pour Marseille", CCIM, 1976.
- Rastoin, E., "Les possibilités d'implantation d'une unité sidérurgique dans la région de Marseille", *Revue de la CCIM*, n°674, 1957.
- Rastoin, P., *Marseille, quai d'avenir*, Paris, J.C. Lattès, 1985.
- Ricard, G., *Marseille-sur-Fos ou la conquête de l'Ouest*, Collection "Histoire du commerce et de l'industrie de Marseille XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles", tome III, Marseille, Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille, 1989.
- Roncayolo, M., "L'élection de Gaston Defferre à Marseille", in "Les élections municipales de mars 1965", *Revue française de science politique*, XV (5), oct. 1965, pp. 930-940.
- Roncayolo, M., "La division sociale de l'espace urbain", *Bulletin de l'Association des Géographes*, n°395-396, janv.-fév. 1972.

- Roncayolo, M., "L'élection de M. Gaston Defferre à Marseille", *Revue française de science politique*, XXII (2), avril 1972.
- Roncayolo, M., *L'imaginaire de Marseille. Port, ville, pôle*, Collection "Histoire du commerce et de l'industrie de Marseille", tome V, Marseille, Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille, 1990.
- Roncayolo, M., "Le capital et la ville", in M. Culot, D. Drocourt (éd.), *Marseille. La passion des contrastes*, Marseille, Mardaga, 1991, pp. 147-170.
- Roncayolo, M., "Marseille, 'grande ville populaire', le regard de l'économie sociale", *Marseille*, n°164, 1992, pp. 63-69.
- Roncayolo, M., "Marseille: projet portuaire ou projet maritime ?", in "Le port et la ville", supplément à *Plan Construction et Architecture Actualités*, n°48, juin 1994.
- Roncayolo, M., *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, Ed. de l'EHESS, 1996.
- Roo, P. de, "L'arc méditerranéen : une méthode d'aménagement", *Méditerranée*, 1.2, 1994, pp. 43-50.
- Roo, P. de, "Marseille de l'aire portuaire à l'aire métropolitaine", in M. Collin (éd.), *Villes et port, XVIIIè-XXè siècles*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 107-126.
- Sanmarco, Ph., Morel, B., *Marseille, l'endroit du décor*, Aix-en-Provence, Edisud, 1995.
- SEDES, *Marseille : la fonction économique du quartier Belsunce*, Marseille, SOMICA, BICV, Ville de Marseille, 1985.
- Tarrus, A., "Migration et citoyenneté. L'approche de la ville par la mobilité", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 64, sept. 1994, pp. 86-90.
- Tarrus, A., *Les fourmis de l'Europe*, Rapport INRETS, 1991.
- Témime, E., *Migrance. Histoire des migrations à Marseille*, Aix-en-Provence, Edisud, 1991, 4 tomes.
- Temime, E., "Marseille transit : les passagers de Belsunce", *Autrement*, 1995.
- Thomas, C., "Marseille, ville monde", *Sciences de la société*, n°31, 1994, pp. 81-92.
- Viard, J., *Marseille, une ville impossible*, Paris, Payot, 1995.
- Zalio, P.-P., *Grandes familles de Marseille au XXème siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, 1999.

## Venise

- Anastasia, B., Corò, G., "I distretti industriali in Veneto : une proposta di individuazione", *Oltre il Ponte*, n°38, 1992, pp. 24-55.
- Anastasia, B., Corò, G., *Evoluzione di un'economia regionale : il Nordest dopo il successo*, Portogruaro, Nuova dimensione, Ediciclo, 1996.
- ANSA, *Venezia 1966-1996 : 30 anni di salvaguardia raccontati attraverso la Stampa*, Roma, 1996.
- Astengo, G., *Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia e sulle politiche urbane e territoriali per gli anni '80*, Venezia, Dipartimento di Urbanistica dello IUAV, 1983.
- Avanzi, S., *Il regime giuridico della laguna di Venezia : dalla storia all'attualità*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 1993.
- Belussi, F., "Evoluzione delle imprese e modelli di regolazione sociale del lavoro in provincia di Venezia", *Oltre il Ponte*, n°49, 1995, 7-55.
- Belussi, F., Festa M., "L'impresa rete del modello veneto : dal post-fordismo al toyotismo ? Alcune note illustrative sulle strutture organizzative dell'indotto Benetton", *Oltre il Ponte*, n° 31, 1990, pp. 3-81.
- Benevolo, L. (a cura di), *Venezia. Il nuovo piano urbanistico*, Bari, Laterza, 1996.
- Benevolo, L., *Città in discussione. Venezia e Roma*, Roma, Laterza, 1979.
- Bettin, G., *Dove volano i leoni. Fine secolo a Venezia*, Milano, Garzanti, 1991, traduction française : *Fin de siècle à Venise*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1991.
- Bettin, G. (a cura di), *Petrolkimiko : le voci e le storie di un crimine di pace*, Milano, Baldini & Castoldi, 1998.
- Bevilacqua, P., *Venezia e le acque : una metafora planetaria*, postface de Massimo Cacciari, Roma, Donzelli, 1998.
- Bonomi, A. (a cura di), *Privatizzare Venezia : il progettista imprenditore*, Venezia, Marsilio, 1995.
- Braunstein, P., Delort, R., *Venise : portrait historique d'une cité*, Paris, Editions du Seuil, 1971.
- Cacciari, M., "Idea di Venezia", *Casabella*, n°557, mai 1989.
- Cacciari, M., "Manifesto per la nuova Italia", *Micromega*, fév.-mars 1996.
- Cacciari, M., "Venezia : perchè un progetto di integrazione metropolitana", *Il potere locale*, n°5-8, mars-avr. 1995, p.14.

- Cacciari, M., "Venezia, ovvero della difficile costruzione di un locale. Cultura federalista e territorio", entretien réalisé par Francesca Gelli, *Anfione e Zeto*, avril 1999.
- Calabi, D. (a cura di), *Venezia, prospettive di sviluppo e politiche di governo*, Venezia, Marsilio, 1976.
- Chinello, C., "Note sulla crisi di porto Marghera", *Oltre il Ponte*, n°41, 1993, pp. 145-173.
- Chinello, C., *Classe, movimento, organizzazione. Le lotte operai ea Marghera-Venezia : i percorsi di una crisi. 1945-1955*, Milano, F. Angeli, 1984.
- Chinello, C., *Porto Marghera : 1902-1926 : alle origini del problema di Venezia*, 2. ed., Venezia, Marsilio, 1980.
- Chinello, C., *Sindacato, PCI, movimenti negli anni sessanta. Porto Marghera-Venezia, 1955-1970*, 2 vol., Milano, F. Angeli, 1996.
- Chinello, C., *Storia di uno sviluppo capitalistico : Porto Marghera e Venezia, 1951-1973*, Roma, Editori riuniti, 1975.
- Comune di Venezia, *Proposta di piano programma 1982-85 : i programmi*, 1982
- COSES, Comune di Venezia, *Proposte per un futuro possibile*, Milano, F. Angeli, 1990.
- COSES, *Venezia : quali progetti*, février 1988.
- Costa, P., *Venezia : economia e analisi urbana*, Milano, ETAS libri, 1993.
- Dente, B., Griggio, C., Mariotto, A., Pacchi, C., *Governare lo sviluppo sostenibile di Venezia. Elementi per un percorso di progettazione istituzionale*, Rapport de recherche 02.97, Fondazione Enrico Mattei, juin 1997
- De Rita, G., *Una città speciale : rapporto su Venezia*, Venezia, Venezia 2000/Marsilio, 1993.
- Federici, G., *Portuali a Venezia : cinquant'anni di storia del porto 1945-1995*, Venezia, Il cardo, 1996.
- Indovina, F. (a cura di), *Expo : un contributo alla ragione*, Venezia, IUAV, DAEST-Stratema, 1989.
- Indovina, F., "Alternative per Porto Marghera", *Oltre il Ponte*, n°38, 1992.
- Indovina, F., "E' possibile sperare per Venezia", *Oltre il ponte*, n°51, 1995, pp. 22-43.
- Lane, F., *Venise : une Republique maritime*, Paris, Flammarion, 1985.
- Le Bot, Y., "Massimo Cacciari, maire de Venise, philosophe et fédéraliste", *Le Monde des Débats*, n°2, avril 1999, pp.36-37.
- Mariotto, A., "L'università a Venezia : scelte localizzative e funzione formativa nelle politiche territoriali", *Archivio di studi urbani e regionali*, n°60-61, 1997-98, pp. 145-162.
- Mariotto, A., *L'accordo sulla chimica a Porto Marghera in una prospettiva di policy analysis*, ronéo, septembre 2000.
- Musu, I. (a cura di), *Venezia sostenibile : suggestioni dal futuro*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Oltre il Ponte*, "La città metropolitana di Venezia : il leone prenderà terra ?", n°33, 1991.
- Petrovich, Giuliano, "Il Veneto alla ricerca delle sue identità imprenditoriali", *Il diritto della Regione, Regione del Veneto*, n°4, juil.-aout 1998, pp. 569-585.
- Pilotti, L., "I sistemi locali industriali del Nordest fra adattamento ed evoluzione : apprendimento, conoscenza e istituzioni", *Sviluppo locale*, n°5, 1997, pp. 64-122.
- Pugliese, T. (a cura di), "Comune di Venezia. La pianificazione urbanistica come strumento di politica industriale. La Variante al PRG per Porto Marghera", *Urbanistica Quaderni*, n°106, oct. 1996.
- Pugliese, T. (a cura di), *Il polo industriale di Porto Marghera : i cambiamenti in atto*, Milano, Co.S.E.S./F. Angeli, 1991.
- Quaderni della Fondazione Istituto Gramsci Veneto*, "Idea di Venezia", Atti del convegno 17/18 giugno 1988, n°3/4, 1988.
- Russo, M., "Venezia : dismissione e città della storia", in Russo, M., *Aree dismesse. Forma e risorsa della città esistente*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998.
- Sabiucciu, A., "Sindacato e nuovi problemi di sviluppo nell'area veneziana", *Oltre il Ponte*, n°49, 1995, pp. 197-211.
- Salzano, E., "Il caso di Venezia. Itinerario di una ricerca operativa", *Urbanistica*, n°74, 1982.
- Scaglione, S., Benzoni, G., Cacciari, P., Bettin, G., *Venezia derubata : idee e fatti di un ventennio, 1973-1993*, Roma, Avvenimenti, stampa 1993.
- Scano, L., "Dal piano al progetto, dal progetto al piano : Venezia", *Urbanistica informazioni*, n°67, 1983.
- Scano, L., *Venezia terra e acqua*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1985.
- Toniolo, M., Zamboni, C., "Pianificazione strategica e nuove amministrazioni comunali : il caso del piano regolatore di Venezia", *Séminaire international La città e le sue scienze*, sept. 1995.
- Venezia 2000, *Idee e progetti*, Venezia, Marsiglio, 1995.
- Vigneri, A., "La legislazione speciale per Venezia", in Progetto CER-CENSIS, *Il governo dell'economia: Rapporto 1988*, Milano, Ed. del Sole 24 Ore, vol. I, pp. 214-264.
- Vigneri, A., "Venezia nella storia della sua legislazione", *Il diritto della Regione*, 3-4, 1988.



## Nantes

- Abbad, F. (dir.), *La Loire-Atlantique des origines à nos jours*, Saint-Jean d'Angély, Bordessoules, 1984.
- ACEL et al., *Nantes-Saint-Nazaire. Le fait métropolitain*, 1999.
- Allaman, M., "Nantes. Ambition et précaution", *Diagonal*, n°141, janv.-fév. 2000.
- ARDEPA, *P.O.S. scriptum. Du texte à la forme. La ville construite, Nantes XVIème-XXème siècles*, Nantes, Ville de Nantes, 1991.
- AURES-CERUR, *Entre ambition et solidarité solidarité : l'incertaine maîtrise de la puissance publique sur la production urbaine. L'exemple de Nantes*, Rapport final, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, Plan Urbain, 1996.
- Ballu, T., "Nantes. Perrault à dose homéopathique", *D'A*, n°34, avril 1993.
- Bigey, M., *Les élus du tramway*, Paris, Lieu Commun-Edima, 1993.
- Bienvenu, G. et al., *Nantes : plans commentés. 20 ans de plans commentés du XVIIIe au XXe*, Nantes, Mémo, 1994.
- Bienvenu, G. et al., *Nantes*, Paris, Bonneton, 1990.
- Bodinier, J.-L., Breteau, J., *Nantes, un port pour mémoire*, Rennes, Apogée, 1994.
- Bodinier, J.-L., Breteau, J., *Le rêve d'une ville. Nantes et le surréalisme*, Nantes, Réunion des Musées Nationaux/Musée des Beaux Arts de Nantes, 1994.
- Bois, P. (dir.), *Histoire de Nantes*, Toulouse, Privat, 1977.
- Bonnemaison, J., *La bataille de Nantes. Préludes aux législatives*, Les Sables d'Olonnes, Le cercle d'or, 1977.
- Bureau des paysages, Chemetoff, A., Berthomieu, J.-L., "Un plan pour l'île de Nantes", in *L'île de Nantes. Le plan-guide en projet*, Nantes, Editions Mémo, 1999.
- Fallourd, E., *Franchir le boulevard. La campagne municipale de Jean-Marc Ayrault et la mise en place du service communication de la Ville de Nantes*, mémoire de DESS Communication politique et sociale, Université Paris I, 1989.
- Fer, Y., *Jean-Marc Ayrault et le district nantais. Réalités et enjeux de l'intercommunalité*, mémoire de fin d'études, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1992.
- Floch, J., *L'agglomération nantaise. Récits d'acteurs*, La Tour d'Aigues, L'aube/AURAN, 1996.
- Frappart, V., *La mise en mots de la ville contemporaine, représentations et images de Nantes*, thèse de doctorat de géographie, Université de Nantes, 2001.
- Géographie sociale*, "L'Ouest politique 75 ans après Siegfried", n°6, 1987.
- Gracq, J., *La forme d'une ville*, Paris, José Corti, 1988.
- Gravier, J.-F., *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Paris, Flammarion, 1964.
- Guin, Y., *Le mouvement ouvrier nantais. Essai sur le syndicalisme d'action directe à Nantes et à Saint-Nazaire*, Paris, Maspéro, 1976.
- Hourant, G.-P., "Nantes : la mémoire enfouie sous les sables", *Urbanisme*, n°247, mai 1997, pp. 94-98.
- Institut Français d'Architecture, *Nantes*, Paris, IFA, 1996.
- Kerouanton, J.-L., Sicard, D., *La construction navale en Basse-Loire. L'inventaire*, Paris, Images du Patrimoine, 1992.
- Liaigre, F., *L'étrange ascension d'un maire de Nantes. André Morice, la Collaboration et la Résistance*, Paris, Les éditions de l'atelier, 2002.
- Laurent, Y., *Le cœur et la passion. Chronique du Parti Socialiste en Loire-Inférieure-Loire-Atlantique*, Saint-Sébastien-sur-Loire, ACL-Crocus, 1988.
- Lefevre, G., Pailloux, J.-Y., "Nantes, l'agglomération mobile", in Wachter, S. (dir.), *Des villes architectes*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1997.
- Leroux, E., *Histoire d'une ville et de ses habitants, tome I. Nantes des origines à 1914*, Nantes, Livre ouvert, 1976.
- Leroux, E., *Histoire d'une ville et de ses habitants, tome I. Nantes de 1914 à 1939*, Nantes, Livre ouvert, 1985.
- Liaigre, F., *L'étrange ascension d'un maire de Nantes. André Morice, la Collaboration et la Résistance*, Paris, Les éditions de l'atelier, 2002.
- Malinge, M.-L., *Un site dans une île*, mémoire de DESS Aménagement et urbanisme, Université de Nantes, mai 1989.
- Péron, A., *Sur les ponts de Nantes*, Nantes, Ressac, 1995.
- Peslerbe, Y.-E., *La coopération intercommunale dans deux agglomérations françaises. Etude comparative des Districts de Rennes et de Nantes*, Mémoire de fin d'études, IEP Rennes, 1994.
- Petaux, J., *Le changement politique dans le gouvernement local. Le pouvoir municipal à Nantes*, Paris, Pedone, 1982.
- Pinson, D., *L'indépendance confisquée d'une ville ouvrière, Chantenay*, Nantes, ACL, 1982.

- Pinson, G., *Le mot d'ordre de cohérence dans les politiques locales de déplacements urbains. Les exemples de Rennes et Nantes*, mémoire de DEA, IEP de Rennes, 1997.
- Rapetti, D., *Vote et société dans la région nantaise. Etude de géographie électorale, 1945-1983*, Paris, Editions du CNRS, 1985.
- Rapetti, D., "Images sociales d'une ville", *Cahiers nantais*, n°33-34, 1990, pp. 125-158.
- Renard, J., "Nantes et son agglomération", *Cahiers nantais*, n°33-34, 1990.
- Régent, J.-J. (dir.), *Rue Kervégan. Nantes 1977-1998*, Nantes, Editions Kervégan, 1999.
- Régent, J.-J. (dir.), *Démocratie à la nantaise. Chronique d'une nouvelle expression de la société civile*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- Rochcongar, Y., *Des navires et des hommes. De Nantes à Saint-Nazaire. 2000 ans de construction navale*, Nantes, Maison des Hommes et des Techniques, 1999.
- Siegfried, A., *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la IIIème République*, Paris, A. Colin, 1980.
- Sztokman, N., "Beaulieu, Ile de Nantes. La recherche d'un nouveau centre", *Géographie Sociale*, n° 11, mars 1991, pp. 199-207.

## Turin

- Babando, B., *Con gli occhi del naufrago. Torino, declino e trasformazione di una 'one compny town'*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- Bagnasco, A., "Serendipity a Torino. Possibili conseguenze inattese del cambiamento economico", in Mazza, L., Olmo, C., *Architettura e urbanistica a Torino 1945-1990*, Torino, Umberto Allemandi & C., 1991.
- Barbieri, C. A., Dematteis, G., Giaimo, C., "Torino : dall'eredità del passato ad una strategia per il presente e il futuro", *L'universo*, vol. 78, n°4, juil.-aout 1998, pp. 436-468.
- Barnano, F., Bruzzone, E. (a cura di), *Torino : una città incompleta*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- Bobbio, L., "Archeologia industriale e terziario avanzato a Torino : il riutilizzo del Lingotto", in Dente, B. (et al.), *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze*, Torino, Milano, Bologna, Il mulino, 1990.
- Bobbio, L., "Gli attori delle grandi trasformazioni urbane a Torino", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e architetti di Torino*, n° 9-10, sept.-oct. 1991, pp. 466-470.
- Bocco, A., "Torino: conflitto e modi di abitare in uno spazio multiculturale", *Urbanistica*, n°111, juil.-déc. 1998, pp; 10-21.
- Castagnoli, A., *Da Detroit a Lione. Trasformazione economica e governo locale a Torino (1970-1990)*, Milano, Franco Angeli, 1998.
- Castellani, V., "Uomo e macchina", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e architetti di Torino*, n° 9-10, sept.-oct. 1991, pp. 428-433.
- Castellani, V., *Il mestiere di sindaco*, Milano, Baldini e Castoldi, 1996.
- Città di Torino, "Storia e progetto", in *Progetto Torino. Sette ricerche per una città*, Milano, Franco Angeli, 1983.
- Conti S., Bonavero, P., "Torino e il Piemonte nello scenario europeo", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e architetti di Torino*, n° 9-10, sept.-oct. 1991, pp. 452-458
- Deaglio, M., "Torino e il Piemonte : un declino arrestabile ?", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e architetti di Torino*, n° 9-10, sept.-oct. 1991, pp. 471-474.
- EU-Polis, *Associazione Torino Internazionale, Torino nella competizione europea*, mai 2001.
- Falco, L., "L'attuazione difficile del piano regolatore di Torino", in Mazza, L., Olmo, C. (a cura di), *Architettura e urbanistica a Torino 1945-1990*, Torino, Umberto Allemandi & C., 1991.
- Gambino, R., "Cambiamento e permanenza", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e architetti di Torino*, n° 9-10, sept.-oct. 1991, pp. 435-446.
- Indovina, F., "La Fiat e la città", *Archivio di studi urbani e regionali*, n°29, 1987.
- Maggi, M., Piperno, S., "Turin : la quête vaine de Gargantua", in Jouve, B., Lefèvre, C., *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 1999.
- Marra, E. (et al.), *Componenti culturali della qualità urbana. Torino e le principali città italiane : un raffronto*, Torino, Etas Libri, 1989
- Mazza, L., "Politica amministrativa e pianificazione", *Spazio e società*, n°42, juil.-sept. 1988.
- Mazza, L., "Trasformazioni del piano", in Mazza, L., Olmo, C. (a cura di), *Architettura e urbanistica a Torino 1945-1990*, Torino, Umberto Allemandi & C., 1991.
- Mela, A., "Linee di trasformazione della geografia sociale del Piemonte", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e architetti di Torino*, n° 9-10, sept.-oct. 1991, pp; 447-451.

- Mellano, F., "Torino 1945-1985 : tra pianificazione ed emergenza", in Mazza, L., Olmo, C. (a cura di), *Architettura e urbanistica a Torino 1945-1990*, Torino, Umberto Allemandi & C., 1991.
- Michelsons, A., "Il Canavese dalla grande impresa moderna al distretto tecnologico : storia di un passaggio difficile", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e architetti di Torino*, n° 9-10, sept-oct. 1991, pp; 481-486.
- Perulli, P., "Partnership nelle città, partnership tra città : Lione e Torino", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e architetti di Torino*, n° 9-10, sept-oct. 1991, pp. 459-466.
- Pizzo, M., *Il Piano Strategico della Città di Torino : un modello di attuazione e monitoraggio per le azioni di sostegno alla creazione di impresa*, Tesi di Master in Analisi delle Politiche Pubbliche, janvier 2001.
- Rossignolo, C., "Planning urban suburbs. The case-study of Turin", papier présenté à la conférence de l'European Urban Research Association Area-based initiatives in contemporary urban policy, Copenhagen, 17-19 mai 2001.
- Santangelo, M., "The Urban Pilot Projects experience. A top-down integrated approach answering to local innovative strategies", papier présenté à la conférence de l'European Urban Research Association Area-based initiatives in contemporary urban policy, Copenhagen, 17-19 mai 2001.
- Saroglia, P., *La dimensioni dell'internazionalizzazione nel Piano Strategico di Torino. Un modello di monitoraggio*, Tesi di Master in Analisi delle Politiche Pubbliche, janvier 2001.
- Scamuzzi, S., "Fromazioni sociali locali e sviluppo sostenibile", *Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e architetti di Torino*, n° 9-10, sept-oct. 1991, pp. 475-480.
- Sclavi M., "La sindrome 'burn-out da IACP. Per una revisione dei servizi sociali per le case popolari di via Arquata a Torino", *Animazione sociale*, oct. 1996, pp. 31-38.
- Sisifo, "Dossier Torino", n°25, maggio 1993.
- Spazio e Società, "Torino", n°42, juil.-sept. 1988.
- Unione Industriale Torino, *Torino e Milano : due economie a confronto*, Torino, UIT
- Zimmermann, A., "Turin : une reconversion à l'œuvre", *Urbanisme*, n°313, juillet-août 2000, pp. 31-36.

## Liste des entretiens réalisés

### Marseille (60)

#### Collectivités locales

##### *Ville de Marseille – Elus, membres de cabinet*

- M. Gérard Chenoz, Adjoint au Maire de Marseille, chargé du projet Centre-ville, le 15 octobre 1998.
- M. Alain Collet-Fenêtrier, Adjoint au Maire de Marseille, chargé de la circulation, le 23 novembre 1998.
- Mme Sylvie Andrieux, conseillère municipale P.S. de Marseille, conseillère régionale de Provence-Alpes-Côte d'Azur, membre du Conseil d'administration de l'EPAEM, le 15 octobre 1998.
- M. Pierre Rastoin, ancien conseiller municipal de Marseille, membre du Conseil d'administration de l'EPAEM, le 20 novembre 1998.
- M. Antoine Valbon, secrétaire du groupe communiste au conseil municipal de Marseille, le 21 novembre 1998.

##### *Ville de Marseille - Fonctionnaires et techniciens*

- M. Alain Jouanjus, secrétaire général adjoint de la Mairie de Marseille, chargé du développement économique et de l'aménagement, le 9 décembre 1998.
- M. Olivier Latil d'Albertas, directeur général du développement économique, le 13 juillet 2000.
- M. Philippe Chalande, Directeur de la Mission Euroméditerranée, Direction Générale du Développement Economique, Ville de Marseille, le 20 octobre 1998.
- M. Jean-Louis Russac, Directeur du Commerce et de la Stratégie Développement, Direction Générale du Développement Economique, Ville de Marseille, le 23 octobre 1998.
- Mme Danielle Cauhapé, Directrice des Relations Ville-Port, Direction Générale du Développement Economique, Ville de Marseille, le 30 novembre 2001.
- M. Philippe Bataille, responsable de l'accueil et de l'implantation des entreprises, Direction générale du développement économique, Ville de Marseille, 28 novembre 2001.

##### *Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur*

- M. Bernard Morel, Economiste, Chef de cabinet de Michel Vauzelle, Président du Conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 3 décembre 1998.
- M. Thierry Fellmann, consultant, conseiller technique au cabinet du président du Conseil régional PACA, membre de la mission Masson, le 3 décembre 1998.
- M. Stéphane Lemonnier, Secrétaire Général du Groupe Socialiste, Radical, Vert et Citoyen, Conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 20 octobre 1998.

##### *Conseil Général des Bouches-du-Rhône*

- M. Alexandre Medvedovsky, P.S., Vice-président chargé du développement économique et de l'aménagement, Conseil Général des Bouches-du-Rhône, le 10 décembre 1998.
- M. Yvan Gorry, Chargé de mission "Technologies", Groupe socialiste, Conseil Général des Bouches du Rhône, le 20 octobre 1998.

#### Etablissement Public d'Aménagement d'Euroméditerranée (EPAEM)

- M. Jean-Michel Guénod, directeur général, le 13 novembre 1998.
- M. Thierry Martin, successivement directeur du développement économique et du marketing puis responsable de la Direction du projet de l'EPAEM, le 10 novembre 1998.
- M. Pierre-Emmanuel Reymund, direction du développement économique et du marketing de l'EPAEM, le 9 décembre 1998.
- Mme Dominique Cervetti, architecte-urbaniste, successivement urbaniste à la direction de l'aménagement puis directrice de la stratégie urbaine de l'EPAEM (2 entretiens : 15 décembre 1998 et le 30 novembre 2001).
- M. Gilles Sensini, architecte-urbaniste, responsable de la stratégie pour l'espace public à l'EPAEM, le 28 novembre 2001.

- M. Hervé Defos du Rau, ingénieur, responsable des infrastructures, le 30 novembre 2001.
- M. Robert Varet, directeur de la redynamisation des quartiers, le 28 novembre 2001.
- M. Paul Colombani, responsable des affaires juridiques et foncières, direction commerciale, le 28 novembre 2001.
- M. Christian Marion, urbaniste, direction de l'aménagement Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée, le 1<sup>er</sup> décembre 1998.
- M. Alain Masson, directeur de la première mission Euroméditerranée, le 15 octobre 1998.
- M. Pierre Fiastre, ancien conseiller de Robert Vigouroux, directeur adjoint de la Mission de préfiguration de l'EPAEM, le 12 novembre 1998.
- M. Daniel Carrière, président-fondateur de l'association 3CI, structure d'aide à la création d'entreprises, ancien directeur du FAS PACA, ancien membre de la Mission de préfiguration de l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée, le 29 novembre 2001.

#### Services de l'Etat

- M. Payet, secrétaire général aux affaires régionales, Préfecture de la Région PACA, le 1<sup>er</sup> décembre 1998.
- M. Pierre Soubelet, secrétaire général de la Préfecture des Bouches-du-Rhône, le 26 novembre 1998.
- M. Serge Bossini, service de l'habitat, Direction Départementale de l'Equipeement des Bouches du Rhône, le 21 novembre 1998, devenu en 2002 directeur de l'aménagement de l'EPAEM.

#### Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise

- M. Bruno Guillermin, directeur d'études (2 entretiens : 15 octobre et 10 décembre 1998).
- M. Guy Ravoux, directeur d'études, le 18 juillet 2000.
- M. Etienne Tulasne, directeur d'études, le 18 juillet 2000.

#### Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille-Provence (CCIMP)

- M. Bernard Cazes, directeur général, le 22 juillet 2000.
- M. Raymond Berdou, directeur de l'aménagement, du tourisme et des transports, (2 entretiens : le 26 novembre 1998, le 11 juillet 2000).
- M. Jean-Claude Feuillet, directeur des affaires économiques, 11 juillet 2000.
- M. Jean-Claude Souche, directeur des affaires économiques, 20 octobre 1998.
- M. Guy Durand, Historien, Direction du Patrimoine Culturel, Chambre de Commerce et d'Industrie Marseille-Provence, 18 octobre 1998.

#### Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

- M. Jean-Claude Juan, directeur de l'aménagement du territoire, 7 juillet 2000.

#### Port Autonome de Marseille

- M. Didier Picheral, Port autonome de Marseille, responsable des relations avec l'EPAEM et la Ville de Marseille, le 3 novembre 1998.
- Mme Régine Crocombette, chargé de mission pour les relations ville-port, 12 juillet 2000.

#### Provence Promotion

- M. Francis Coulomb, directeur, le 23 juillet 2000.

#### Conseil Economique et Social de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

- M. Henri Mercier, président, ancien président de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie PACA, ancien président de la CCIMP, le 9 juillet 2000.

#### Acteurs économiques

- M. Paul Fabre, PDG d'Onet, président honoraire de la CCIMP, de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie PACA et du Port Autonome de Marseille, le 17 novembre 1998.
- M. Philippe Janny, ingénieur, bureau d'études Infrastructures INGEROP, le 27 novembre 2001.
- M. André Jollivet, architecte-urbaniste, agence AURA, consultant pour la Mission de préfiguration de

l'EPAEM, le 19 novembre 1998.

#### Associations, fondations, syndicats et représentations d'intérêts

- M. Raymond Vidil, président de l'Union Patronale des Bouches du Rhône (MEDEF local), le 20 juillet 2000.
- M. Jacques Korsia, chef d'entreprises du BTP, élu Union Patronale des Bouches du Rhône (MEDEF local) à la CCIMP, le 12 juillet 2000.
- M. Jacques Betbédé, secrétaire général de l'Union Patronale des Bouches du Rhône (MEDEF local), le 20 juillet 2000.
- M. Philippe Mangereau, assureur, secrétaire général de la SOFIAM, association des commerçants de Marseille, élu à la CCIMP, le 18 juillet 2000.
- M. Jacques Balouzat, Président d'Euroméditerranée Association, association des habitants du périmètre d'Euroméditerranée, le 4 octobre 1998.
- M. Lionel Urdy, Directeur d'études, Institut de la Méditerranée, le 12 octobre 1998.

#### Université et recherche

- M. César Centi, Chercheur au Centre d'Etudes des Relations Sociales, Faculté des Sciences Economiques, Université de la Méditerranée, Aix-Marseille II, le 14 octobre 1998.
- M. Jean Viard, politologue, directeur de recherche CNRS / CEVIPOF, directeur des Editions de l'Aube, membre du Club de Marseille (club de réflexions de la CCIMP), le 10 décembre 1998.
- M. Michel Peraldi, sociologue, directeur de recherche CNRS / LAMES, 2 décembre 1998.
- M. Alain Motte, professeur d'urbanisme, directeur de l'Institut d'aménagement régional, le 24 septembre 1998.

#### Journalistes

- M. Frédéric Kahn, journaliste, *Le Pavé de Marseille*, le 10 novembre 1998.

## Venise (36)

#### Autonomies locales

##### *Commune de Venise – Elus et assesseurs*

- M. Massimo Cacciari, maire de Venise de 1993 à 2000.
- M. Michelle Vianello, Vice-maire de Venise, Groupe DS.
- M. Roberto d'Agostino, assesseur à l'urbanisme de la Commune de Venise.
- M. Andrea Santillo, assesseur au logement et aux politiques sociales de la Commune de Turin, *Rifondazione Comunista*.
- Mme Luana Zanella, présidente du conseil municipale de Venise, groupe Verts.
- M. Giuseppe Scaboro, conseiller municipal de Venise, chef du groupe DS, ancien salarié d'Enichem et responsable syndical CGIL.
- M. Marino Folin, conseiller municipal DS, Recteur de l'Institut Universitaire d'Architecture de Venise.
- M. Beppe Caccia, conseiller municipal de Venise, groupe Verts.
- M. Gabriele Zanetto, Président du Parc Scientifique et Technologique de Venise, assesseur aux activités productives et à l'environnement dans la première junte Cacciari (1993-1997), professeur d'économie au Département des Science de l'Environnement de l'Université Ca'Foscari.
- M. Stefano Boato, ancien assesseur Verts à l'urbanisme de 1988 à 1990, professeur d'urbanisme à l'IUAV.
- M. Mauro Pizzigati, *Patto Segni* (formation politique de centre-droit issu du démantèlement de la DC), conseiller municipal d'opposition depuis 1993, candidat des listes civiques contre M. Cacciari aux élections municipales de 1997 sur des listes civiques soutenus par les partis du Pôle des Libertés.

##### *Commune de Venise - Fonctionnaires et techniciens*

- M. Maurizio Calligaro, City Manager, Commune de Venise.
- M. Turrigo Pugliese, directeur des politiques urbanistiques pour les activités productives, staff de assesseur à l'urbanisme, Commune de Venise (2 entretiens).

- Mme Mariolina Toniolo, urbaniste, assessorat à l'urbanisme, Commune de Venise.

#### *Province de Venise*

- M. Alessandro Sabbiucciu, assesseur au travail et à l'emploi de la Province de Venise, directeur de l'institut de recherche de la CGIL de Vénétie, ancien secrétaire général de la CGIL.
- M. Ezio Da Villa, assesseur aux politiques environnementales, Province de Venise.

#### *Région de Vénétie*

- M. Paolo Cacciari, conseiller régional, groupe *Rifondazione Comunista*.
- M. Franco Conte, conseiller régional, groupe des *Democratici*.

#### PromoMarghera

- Mlle Monica Slongo, chargée de mission.

#### Ente Zona Industriale di Porto Marghera

- M. Gianluca Palma, directeur.

#### Parc Scientifique et Technologique de Venise

- M. Giorgio Mattiello, directeur du marketing et des relations extérieures.

#### Autorité Portuaire de Venise

- M. Claudio Boniciolli, Président.
- M. Andrea Razzini, secrétaire général.

#### Associations, fondations, syndicats et représentations d'intérêts

- M. Giorgio Busetto, directeur de la Fondation Querini Stampalia, secrétaire général de la Fondazione Levi.
- M. Alessandro Veronese, Centre de recherches économiques et sociales de l'*Unione Industriale* de Venise.

#### Acteurs économiques

- Mme Antonietta Grandesso, chargée des relations extérieures Gruppo Thetis Spa, entreprise d'ingénierie marine.
- M. Gianandrea Mencini, Gruppo Thetis Spa, service commercial.

#### Université et recherche

- M. Giuliano Zanon, directeur du COSES (Consortium d'études économiques et sociales commun à la Commune et à la Province de Venise).
- M. Andrea Del Mercato, secrétaire général de la *Venice University*, conseiller municipal DS depuis 2001.
- M. Ignazio Musu, Professeur d'économie, Université Ca' Foscari, auteur d'un rapport sur la protection de la lagune.
- M. Jan Van der Borg, professeur d'économie, Université Ca' Foscari.
- M. Alessandro Costa, chargé d'études, Fondation ENI Enrico Mattei, Venise.
- Mlle Francesca Gelli, chercheuse, Département d'Analyse Economique et Sociale du Territoire (DAEST), IUAV.
- M. Andrea Mariotto, chercheur, Département d'Analyse Economique et Sociale du Territoire (DAEST), IUAV.
- M. Michelangelo Savino, chercheur, Stratema, IUAV.

## **Nantes (41)**

#### Collectivités locales

*Ville de Nantes – Elus, membres de cabinet*

- M. Patrick Rimbert, Premier adjoint PS au maire de Nantes délégué aux grands projets urbains, à la politique de la ville et à la coordination des programmes contractualisés avec la Communauté urbaine, vice-président de la communauté urbaine, député de Loire Atlantique, rapporteur de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain.
- M. Yvon Chotard, adjoint au maire de Nantes délégué à la coopération et aux jumelages, président de l'association des Anneaux de la Mémoire.
- M. Jacques Daniel, conseiller municipal PS, chargé du développement économique, de l'enseignement supérieur, de la recherche et des affaires européennes.
- M. Marc Elion, adjoint au maire Verts de Nantes, chargé de la circulation, conseiller districat.
- M. Alain Chénard, ancien maire de Nantes, conseiller municipal de la Ville de Nantes PS, président de la SEMITAN.
- M. Jacques Floch, ancien maire PS et actuel conseiller municipal de Rezé, député de Loire-Atlantique, président de l'AURAN.
- Mme Françoise Verchère, Maire Verts de Bouguenais, vice-président de la communauté urbaine.
- M. Durand (PS), maire de Saint-Jean-de-Boiseau, vice-président de la communauté urbaine.
- M. Louisy, maire UDF d'Orvault de 1983 à 2001, conseiller général.
- M. Provost, adjoint DVD au maire de Vertou, délégué à l'urbanisme.
- M. Yves Aumont, premier adjoint divers droite chargé des finances et des affaires générales.
- M. Patrick Mareschal, conseiller général PS de Loire-Atlantique, ancien premier adjoint au maire de Nantes.

*Ville et Communauté urbaine de Nantes - Fonctionnaires et techniciens*

- M. Noël Lépine, directeur des services d'urbanisme et d'aménagement de la Ville de Nantes.
- M. Maurice-François Busnel, directeur du développement urbain de la Communauté urbaine de Nantes.
- M. Jean-Pierre Brindel, directeur des espaces publics, direction des projets de la Communauté urbaine de Nantes.
- M. Nicolas Binet, chargé de mission Ile de Nantes, direction générale des projets.
- Mme Carole Le Gall, directrice générale adjointe, chef de la mission développement économique, enseignement supérieur et recherche.
- M. Thierry Violland, directeur de cabinet du président de la Communauté urbaine de Nantes.

**Services de l'Etat**

- M. Isidore Leborgne, chargé de mission, Secrétariat général aux affaires régionales, préfecture des Pays-de-la-Loire.
- M. Jean Lemoine, chargé de mission Ile de Nantes / Rives de Loire, Direction Départementale de l'Equipement.
- M. Alain Laplanche, directeur d'études, Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement.
- M. Rémi Dormois, chargé d'études, Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement.

**Conseil de Développement (ex Conférence Consultative d'Agglomération)**

- M. Jean-Joseph Régent, président du Conseil de développement, ancien président de la CCI de Nantes et du Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire, président du Club Kervégan.
- Mme Marie Etienne Goureaux, vice-présidente, collègue personnalités qualifiées.
- M. Gabriel Vitré, chargé de mission.

**Agence de Développement Economique de l'Agglomération Nantaise (ADEAN)**

- M. Patrick Robert, directeur.

**Agence des Etudes Urbaines de l'Agglomération Nantaise (AURAN)**

- M. Jean-Yves Pailloux, directeur.
- M. Maurice Cousin, chargé d'études Ile de Nantes / Rives de Loire.

**Atlanpole**

- M. Balducchi, délégué général.



- M. Daniel Péneau, architecte.

#### - Ouest Atlantique

- M. Laurent Sansoucy, chargé de mission

#### Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL)

- M. François de Raymond, secrétaire général.

#### Chambre de Commerce et d'Industrie de Nantes

- M. Michel Corset, directeur général.
- M. André Tamézat, directeur de l'aménagement et du développement du territoire.
- Mlle Gaëlle Baron, chargée de mission.

#### Port Autonome de Nantes-Atlantique

- M. François Chevalier, direction de l'aménagement et de la programmation des investissements.

#### Aéroport de Nantes Atlantique

- M. Michel Benoît, directeur.

#### Associations et représentations d'intérêts

- M. Branellec, président du MEDEF de Loire Atlantique.
- M. Jean Relet, ancien ouvrier et syndicaliste aux chantiers navals de Nantes, président du collectif d'associations pour la préservation du patrimoine industriel et portuaire de la région nantaise

#### Université et recherche

- M. Yann Tanguy, président de l'Université de Nantes.
- Mlle Virginie Frappart, chercheur.

## **Turin (37)**

#### Autonomies locales

##### *Ville de Turin – Elus et assesseurs*

- M. Fiorenzo Alfieri, assesseur au Commerce et à la promotion de la ville chargée du suivi du plan stratégique *Torino Internazionale*, Commune de Turin.
- Mme Eleonora Artesio, assesseur aux politiques en direction des périphéries et à la décentralisation, responsable du "Projet Spécial Périphéries", Commune de Turin.
- M. Giuseppe Borgogno, conseiller municipal de Turin, chef du groupe DS.
- M. Marco Revelli, sociologue, conseiller municipal de Turin, groupe *Rifondazione Comunista*.

##### *Ville de Turin - Fonctionnaires et techniciens des collectivités locales*

- M. Cesare Vaciago, City Manager, Commune de Turin.
- M. Paolo Verri, membre du staff de l'assesseur au Commerce et à la promotion de la ville chargée du suivi du plan stratégique *Torino Internazionale*, Commune de Turin.
- Mme Maria Elena Rossi, membre du staff de l'assesseur au Commerce et à la promotion de la ville chargée des relations internationales, Commune de Turin,
- Mme Ilda Curti, membre du staff de l'assesseur au Commerce et à la promotion de la ville, bureau des activités internationales et des politiques communautaires, chef de Projet "*The Gate Porta Palazzo*", Commune de Turin.
- M. Giovanni Magnano, membre du staff de l'assesseur aux politiques en direction des périphéries et à la décentralisation, chargé du "Projet Spécial Périphéries", Commune de Turin.
- Mme Mariella Perletti, membre du staff de l'assesseur à l'urbanisme, Commune de Turin.
- M. Valter Cavallaro, consultant pour la Commune de Turin chargé du suivi du plan stratégique *Torino*

#### *Internazionale.*

- M. Gastone Ave, Urbaniste, consultant pour la Commune de Turin chargé du suivi du plan stratégique *Torino Internazionale*.

#### *Province de Turin*

- M. Buzzigoli, assesseur aux activités économiques et à la concertation territoriale, Province de Turin.

#### *Région du Piémont*

- Mme Nella Bianco, responsable du service Programmation économique, Région du Piémont.

#### ITP, agence pour les Investissements à Turin et dans le Piémont

- M. Paolo Corradini, Directeur Général.
- M. Amato, responsable de la communication.

#### Associations, fondations, syndicats et représentations d'intérêts

- M. Piero Gastaldo, directeur des activités institutionnelles de la *Compagnia di San Paolo*, président du groupe de travail "Formation et recherche" du plan stratégique *Torino Internazionale*.
- M. Pietro Marcenaro, Ex-secrétaire général de la CGIL Piémont, devenu au moment de l'entretien secrétaire général de la fédération des DS du Piémont.
- Mme Iolanda Romano, présidente d'*Avventura Urbana*, association de promotion de la participation des habitants dans les projets d'urbanisme. Consultant pour le Projet Spécial Périphéries.
- M. Pignatelli, Centre de recherches économiques et sociales de l'Unione Industriale de Turin.
- M. Alberti, Confederazione Nazionale dell'Artigianato, fédération de Turin.

#### Acteurs économiques

- M. Cesare Anibaldi, Directeur des *activités* culturelles et sociales, Groupe FIAT.
- M. Andrea Pininfarina, PDG de la Société Pininfarina, président du groupe de travail "Capacités entrepreneuriales et emploi" du plan stratégique *Torino Internazionale*.
- M. Mario Carrara, président de la SAGAT, société de l'aéroport de Torino Caselle, président du groupe de travail "réseaux d'infrastructures" du plan stratégique *Torino Internazionale*.

#### Université et recherche

- M. Arnaldo Bagnasco, professeur de sociologie, Université de Turin, vice-président du Comité scientifique du plan stratégique *Torino Internazionale*.
- M. Giuseppe Dematteis, professeur de géographie, Département Interdisciplinaire "Territorio", Faculté d'Architecture, Politecnico de Turin, membre du Comité scientifique du plan stratégique *Torino Internazionale*.
- M. Alfredo Mela, Professeur de sociologie urbaine, Faculté d'Architecture, Politecnico de Turin, président du groupe de travail "Qualité urbaine" du plan stratégique *Torino Internazionale*.
- M. Luigi Bobbio, enseignant-chercheur COREP, président du groupe de travail "gouvernement métropolitain" du plan stratégique *Torino Internazionale*.
- M. Angelo Pichierri, Professeur de sociologie des organisations, Université de Turin, président de l'institut de recherche de la CGIL Piémont.
- M. Luigi Bobbio, enseignant-chercheur COREP, président du groupe de travail sur la gouvernance métropolitaine du plan stratégique *Torino Internazionale*.
- M. Sergio Conti, professeur d'économie, Université de Turin.
- Mme Francesca Governa, enseignante-chercheuse en urbanisme et planification territoriale, Département Interdisciplinaire "Territorio", Faculté d'Architecture, Politecnico de Turin.
- M. Nicola Negri, Professeur de sociologie, Université de Turin.
- M. Umberto Janin Rivolin, enseignant-chercheur en urbanisme et planification territoriale, Département Interdisciplinaire "Territorio", Faculté d'Architecture, Politecnico de Turin.
- M. Carlo Salone, enseignant-chercheur en urbanisme et planification territoriale, Département Interdisciplinaire "Territorio", Faculté d'Architecture, Politecnico de Turin, ancien conseiller du Directeur des Aires métropolitaines, présidence du Conseil des Ministres de 1996 à 1998.

- M. Fiorenzo Ferlaino, Directeur de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales de la région Piémont.
- M. Paolo Buran, chercheur à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales de la région Piémont.