

traits urbains

, le mensuel opérationnel des acteurs du développement et du renouvellement urbains
(Supplément au n° 36 - Ne peut être vendu séparément)

Compte rendu du colloque > 17 et 18 novembre 2009

Lyon, la production de la ville

Une complexité institutionnelle

« Après l'examen de thématiques chaudes sur lesquelles on n'a pas de réponse pour l'avenir, des réflexions sur la manière dont on s'organise pour faire la ville, des reformulations de certaines questions rhétoriques ou médiatiques comme l'étalement urbain, quels sont les bons objectifs de la recherche urbaine pour demain? » demande Alain Bourdin, directeur scientifique de Popsu.

Cette expérimentation d'une recherche urbaine un peu différente, menée par la plateforme lyonnaise, constituée de chercheurs de l'université Louis-Lumière Lyon 2, de l'École nationale des travaux publics de l'État, de l'Institut national des sciences appliquées, s'articule autour de quatre >



(suite de la page 1)



Une complexité institutionnelle

axes (l'économie de l'aménagement, la participation citoyenne, les grands projets comme technique d'action, l'articulation entre stratégies urbaines et opérations), et étudie les modes de planification, de coopération, d'action des collectivités locales à travers 17 opérations. Un bilan de ces recherches était présenté à Lyon le 18 novembre dernier. « Quand le maire de Roubaix va à Lyon, c'est Cosette devant la vitrine du magasin de jouets », déclarait René Vandierendonck, vice-président de Lille Métropole lors de la session de Popsu dans cette ville (cf. *Traits urbains* n° 35). Alors que la Communauté urbaine de Lyon vient de fêter son 40^e anniversaire, c'est l'occasion de « mesurer le chemin parcouru entre la décision de créer une communauté de moyens et la communauté de projets que nous avons voulue », indique en ouverture Patrick Bouju, maire de Fontaines-sur-Saône, vice-président du Grand Lyon, en charge des centralités et du cadre de vie. « Le changement d'échelle territoriale a conduit le Grand Lyon à agir à l'échelle métropolitaine, ce qui génère une complexité institutionnelle qui peut être surmontée grâce à une capacité à partager une vision métropolitaine, à fédérer, à réunir les nombreux acteurs autour de projets ». Cette complexité institutionnelle est finement analysée durant cette journée, ainsi que dans l'ouvrage *Lyon, la production de la ville*⁽¹⁾, sous la houlette de Paul Boino, professeur d'aménagement et d'urbanisme, université Louis-Lumière Lyon 2. « S'écartant des approches idiographiques, normatives ou cognitives, notre perspective a été praxéologique⁽²⁾... en évitant certains écueils classiques » comme la monographie, la normativité, la présomption stratégique ou l'opposition entre acteurs et systèmes. « Cette entrée par la matérialité de la production de la ville nous a d'emblée confrontés à sa complexité » : hétérogénéité des acteurs, multiplicité des systèmes d'action, contraintes et temporalités propres, procédures singulières.

(1) *Lyon, la production de la ville*, collection « La ville en train de se faire », éditions Parenthèses. (2) Praxéologie : science étudiant les différentes manières d'agir, l'action.

Entre planification et]

« Le lien linéaire entre le plan (la définition des objectifs) et le projet (la mise en œuvre opérationnelle de ce qui est prévu) renvoie à ce qu'on appelle une rationalité instrumentale », dépeint Paul Boino. Ainsi, « la loi SRU a cherché à renforcer cette relation linéaire entre pensée et action ». Au-delà de la théorie, « dans la réalité, ce n'est pas aussi simple ; des pays ont totalement abandonné la planification, d'autres n'en font qu'un référentiel pas conçu pour préparer l'action, au sens français du terme ». Intervenant comme économiste plutôt qu'en responsable du Puca, « frappé par nos systèmes de planification à la française, très cartésiens, où l'on commence par dire ce que l'on veut faire avant de demander qui va le faire », Emmanuel Raoul se demande si « ce système ne nous fait pas perdre énormément d'énergie et d'efficacité ».

Ce lien mécanique entre planification et projet n'est pas simple. Parce que ce ne sont pas les mêmes acteurs qui conduisent l'une et l'autre, voire dans les différentes phases de la planification, ceux qui élaborent le Scot, le PLU... Ce ne sont pas nécessairement les mêmes élus de référence qui sont impliqués dans la définition stratégique, dans la mise en œuvre des plans ou dans le portage de l'opérationnel. Ce ne sont pas les mêmes combinaisons d'organisation : plutôt public-public en amont, plutôt public-privé en aval. Enfin, entre la durée du mandat de l'élu, une planification à dix ans et l'opérationnel, les temporalités sont différentes.

La planification, un projet politique

« Si la planification ne sert pas à prévoir l'action, alors à quoi ça sert ? », ouvre Jean-Yves Chapuis, vice-président de Rennes Métropole, délégué aux formes urbaines. S'appuyant sur ses recherches, Paul Boino invite à « relativiser les conclusions sans doute hâtives des tenants de l'ingouvernabilité urbaine et des tenants – souvent les mêmes – de l'inanité de la planification, laquelle ne serait que du registre du déclamatoire ». Pour autant, si le Scot, par exemple, ne sert pas « à prévoir, au sens dur, l'action, ne serait-ce pas parce que son rôle aujourd'hui est avant tout de réguler les rapports entre les organisations prises dans l'action ? » interpelle-t-il. À l'amont de la planification, il y a la consultation des différents partenaires pour forger des consensus, stabiliser non des projets mais des enjeux stratégiques. « Faire de la planification permet aux différents acteurs de se positionner de façon réciproque, de prendre le temps d'apprécier les points d'accord et les points de désaccord,

de construire un préaccord qui facilite le calage opérationnel. » Et Paul Boino va jusqu'à voir dans les zones de flou de la loi SRU « des espaces tampons conduisant les différents acteurs à se mettre à la table de négociation à différents stades ».

Pour Patrick Clancy, directeur du Service planification et territoires du Grand Lyon, « la planification, c'est d'abord un projet politique. C'est l'univers politique qui décide de mettre en œuvre, sous une certaine forme et selon une certaine technicité, un projet de société qui répond à des problématiques d'ordre social, économique, environnemental. Ce sont des choix politiques qui s'incarnent dans ce qui s'appelle l'état de droit, à savoir aussi bien la Constitution française que le code de l'urbanisme ou les directives européennes. Planifier, c'est faire le choix d'aller dans certaines directions. Compte tenu des sujets à traiter, ce choix peut être fait de manière plus ou moins précise ou encore constitue le premier pas pour passer le relais à d'autres décideurs. Le plan n'est pas premier, il est accessoire », ponctue-t-il.

« Nos concitoyens n'habitent pas un Scot, mais des logements, utilisent des services... », rappelle Jean-Yves Chapuis qui « croyait qu'une bonne planification apportait des libertés aux élus et aux services pour faire des choix politiques opportuns au bon moment ». « Il faut à la fois répondre aux enjeux de vie quotidienne de gens et d'entreprises qui, depuis bien longtemps, vivent dans un bassin de vie qui s'affranchit complètement des limites institutionnelles, et être capable de mobiliser à la meilleure échelle nos atouts pour peser dans l'Europe des villes, indique Corinne Tourasse, directrice de la Planification et des Politiques d'agglomération du Grand Lyon. Face à ce double défi, on ne saurait faire progresser notre

t projets

construction métropolitaine qu'avec des projets; il faut simultanément deux gouvernances, par la vision partagée et par les projets. Tenir les deux est une gageure. »

L'important, c'est le tuilage

Pour le Scot de l'agglomération lyonnaise (deux intercommunalités et 72 communes), « on nous a moins demandé de maîtriser que de permettre », indique André Chassin, directeur du Sepal (Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise), maître d'ouvrage du Scot, pour qui « l'histoire de la planification lyonnaise ne commence pas avec le Scot mais s'inscrit dans une continuité, de l'Oream au schéma directeur de 1970 ». L'un des plus vieux acteurs de la planification, depuis l'Oream en 1965, Pierre-Yves Tesse, sait combien « une vision stable à long terme est importante pour les acteurs économiques. Ce qui n'empêche pas d'essayer de saisir des opportunités. » Le planificateur doit adopter une position modeste, s'inscrire dans un cadre de cohérence, inventer la vie qui va avec, un message réappropriable par l'ensemble des acteurs. « Plus que la cohérence, l'important c'est le tuilage avec les autres documents, fussent-ils de rang inférieur, et avec les autres territoires », insiste André Chassin.

Pour assurer ce tuilage, une des méthodes retenues à Lyon a été d'ouvrir la porte à des schémas thématiques (commerce, exploitation des matériaux...) et de définir, dans le contexte de concurrence entre les métropoles en Europe, une multipolarité autour de trois réseaux, sept territoires de projets approfondis par des études, des documents informels ou des schémas de secteur car « un document de planification n'est pas fait pour être élaboré mais pour être mis en œuvre ». « La vision stratégique a beaucoup progressé ces dernières années », témoigne Jean Frebault, président du Conseil de développement. « Le chantier de la planification en a été le support. » Mais cet ancien directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme regrette que la planification « perde de sa lisibilité sur le projet à moyen et à long terme alors qu'on a tendance à privilégier le court terme » et invite à « réhabiliter le *visioning* ».

« Si l'on devait retenir une spécificité de Lyon, c'est le caractère libéral, au sens économique du terme, des politiques urbaines qui y ont été



La Cité internationale, l'un des grands « signes urbains » lyonnais.

portées depuis plus d'un siècle », observe Bernard Jouve, directeur de recherche à l'École nationale des travaux publics de l'État⁽¹⁾. Les configurations institutionnelles et d'acteurs en charge de les élaborer et de les mettre en œuvre ont évolué dans le temps mais « elles restent structurées par une même orientation : promouvoir le caractère international de la capitale des

Gaules via son économie ». « Lyon est une ville qui a une relation avec l'économie qu'elle assume pleinement », atteste Fabienne Cresci, déléguée générale au Développement urbain du Grand Lyon. « La ville, c'est forcément une coproduction : le secteur public a besoin des acteurs privés et vice versa. La création de valeur est un mode de faire qui est devenu dominant à Lyon.

Missions territoriales : un dispositif particulier

Dans un contexte de crise et de concurrence, le Grand Lyon s'est saisi dès les années 1980 de la compétence développement économique, via la planification et l'urbanisme opérationnel. Certains des projets urbains ont pour vocation dominante la production de surfaces pour les entreprises dans une stratégie d'internationalisation et de développement technopolitain. La mise en œuvre de ces politiques suivant des méthodes de management stratégique par acculturation des acteurs à ces approches du développement a eu pour effet de recomposer la scène de production urbaine. Le Grand Lyon s'appuie notamment sur « les missions territoriales, un dispositif particulier qui permet de concilier les grandes opérations d'urbanisme avec les dispositifs plus larges de développement économique, de développement territorial suivant une démarche de projet », détaille Rachel Linossier, université Pierre Mendès France, Grenoble. Florence Menez, en charge des affaires internationales au

Certu, définit ces missions temporaires, placées sur des sites stratégiques, comme un ensemble de « lieux qui permettent d'animer le projet, de le rendre plus visible, de concilier action publique et marché, de maintenir le cap entre les documents de planification et le suivi du projet, de concilier les temporalités, de bien appréhender le territoire et de suivre son évolution, de concerter et de communiquer ». « Ces missions vivent. Certaines ont été reconfigurées. L'histoire continue », confirme Fabienne Cresci, déléguée générale au Développement urbain du Grand Lyon. « Traitements particuliers d'une question territoriale multithématique, multi-enjeux avec une organisation dédiée, ces missions ont vocation à faire levier sur le territoire ; dispositifs dérogatoires par rapport à l'organisation en mode services, d'une durée de vie liée aux besoins jusqu'au retour au droit commun, elles sont rattachées à la DGS afin d'affirmer la légitimité de ce caractère particulier, et non à la DGDU. »

(1) *Op. cit.*

(suite de la page 3)

Entre planification et projets

C'est un levier pour attirer les investisseurs privés, mais aussi un moyen de réaliser des ouvrages publics pour capturer la valeur », indique Roelof Verhage, maître de conférences en aménagement et urbanisme, université Louis-Lumière.

De la stratégie à l'action

Pierre-Yves Tesse, qui déplore « un manque de prise de risque des acteurs politiques qui ont besoin de voir et de décider avant que l'on soit capable de discuter du projet », rappelle qu'après la planification, il faut qu'un « territoire traduise ses ambitions par des signes urbains, aussi bien pour les investisseurs extérieurs que pour les habitants. Les sites stratégiques doivent présenter une traduction spatiale de l'ambition du territoire », citant la Part-Dieu/centre directionnel d'affaires, les technopoles/Gerland ou la Cité internationale. Celle-ci a profondément évolué au fur et à mesure du montage, pour aboutir à un projet très différent des concepts originaux; au gré d'une succession d'accords, les différents acteurs ont été amenés à réajuster leur conduite à l'évolution du contexte et du comportement des autres acteurs. « Le choix politique d'un partenariat public/privé pour réaliser cette opération impose une certaine soumission de la puissance publique et de la réussite du projet aux intérêts économiques des acteurs privés, aux fluctuations du marché et à l'instabilité opérationnelle et managériale qui en découlent », observe Rachel Linossier, université Pierre Mendès France, Grenoble.

Paul Boino émet l'hypothèse que la production de la ville par l'action concourante des règles du jeu politique et économique tend à décomposer l'urbanisme (au sens d'action visant à organiser l'ensemble de la ville) en « une juxtaposition d'opérations menées au gré des intérêts composés. Elle tend aussi à "dépolitiser" et à l'inverse "judiciariser" sa possible mise en cohérence. » Aussi, « la fonction réelle de la planification ne serait pas tant de définir ce que sera la production de la ville sur dix ans, comme le voudrait la rationalité instrumentale (et la lettre de la loi) mais de réguler le comportement des acteurs et organisations publiques, de modérer les effets conjoints de la régulation politique et de la régulation économique, sans pour autant empêcher les collectivités locales d'agir ».

Échelles et outils de COOPÉR

Les intérêts communautaires et les projets d'aménagement et de développement durable ont souvent été considérés comme étant en capacité de transcender les logiques municipales car ils font référence à un ordre de valeur reconnu de tous, parce que défini par tous. À travers une multitude de lois sur un quart de siècle, les réformes des institutions territoriales, selon des mises en œuvre non coordonnées, ont mené à une fragmentation du système sociospatial lyonnais⁽¹⁾ imposant comme solution raisonnable et raisonnée des coopérations qui permettent aux acteurs politiques de recouvrer une capacité d'action.

Au morcellement communal se superposent aujourd'hui la fragmentation et l'enchevêtrement des différents niveaux de collectivités locales. L'aire métropolitaine lyonnaise, c'est 588 communes, 60 communautés, 14 périmètres de Scot, 6 départements et 2 régions! Alors que le système sociospatial s'étend sur environ 7000 km², la commune de Lyon ne couvre que 47,87 km² et la communauté urbaine, 521,5 km². « Le premier registre de fragmentation découle de l'inertie de la trame communale. Les oppositions à un quelconque changement de la maille communale, moins unilatérales qu'on aurait pu le penser, émanant du centre comme de la périphérie, ont le plus souvent réussi à limiter l'extension de la municipalité lyonnaise. »

Aux yeux de Paul Boino, « la fragmentation institutionnelle de l'aire métropolitaine lyonnaise ne renvoie pas tant à une incapacité de l'État à faire respecter ses décisions qu'à la prédominance de la *politics* (le jeu politique) sur la *policy* (les politiques menées) pour reprendre la distinction faite en anglais entre ces deux dimensions du phénomène politique. Cette tendance à la fragmentation et à la coopération peut donner l'impression d'une aire métropolitaine au milieu du gué, hésitant entre concurrence et unité. » Fait de coopération et de compétition, ce régime d'action, qu'il baptise « coopération », régule les rapports institutionnels. Certes, admet le chercheur, « on est passé d'une situation où Lyon ne savait pas ce qui se passait à Villeurbanne à une situation meilleure », mais la prolifération des dispositifs de coopération s'ajoute au millefeuille institutionnel très étoffé.

Une communauté de destin

Pour appréhender les enjeux métropolitains de ce territoire, Anne Dubromel, directrice de la RUL⁽²⁾, décompte un certain nombre de scènes: une DTA, des interScot, des CCI et des conseils de développement en réseau, la RUL... « Cela implique un travail important et permanent d'inter-connaissances et derrière, faire comprendre pourquoi on fait partie de cette "communauté de destin" qu'il faut raconter, montrer, démontrer. » Et puis, quand on a bien identifié un enjeu, « il faut faire en sorte que les collectivités rapprochent leur stratégie. Pour qu'un schéma de cohérence de la logistique - élaboration volontaire qui ne bénéficie pas d'arsenal réglementaire - ait une force, il faut qu'il soit co-élaboré. Cela implique de mobiliser les réseaux. » Et quand il s'agit de passer à l'acte, quand le moindre projet met en œuvre une douzaine de collectivités, « le portage de projet doit inventer ses propres règles du jeu. Il y a des cas où on atteint les limites de l'exercice », reconnaît-elle, plaidant pour que l'on « conserve des outils souples où l'on est autour de la table et où la parole est libre, mais où l'on peut sortir si ça ne va pas ». Très dissemblables, ces dispositifs de coopération, qui se distinguent les uns des autres par leurs objets, leurs territoires d'exercice, leurs cadres procéduraux, leurs compositions, transcrivent les efforts consentis par les acteurs publics locaux pour instaurer des rapports leur permettant d'assumer leur responsabilité, sans pour autant remettre en cause leur autonomie. Cette technique tend à rajouter à la fragmentation des acteurs, des organisations et des procé-

(1) *Lyon, la production de la ville*, op. cit. (2) Créée en 1989, la Région urbaine de Lyon regroupe le conseil régional Rhône-Alpes, 4 départements (Ain, Rhône, Isère et Loire), ainsi que la communauté urbaine de Lyon, les communautés d'agglomérations de Saint-Étienne Métropole, du Pays viennois, de Villefranche-sur-Saône et des Portes-de-l'Isère. Cette association a permis aux acteurs politiques et techniques de se concerter sur divers sujets (gestion des territoires périurbains, transport et logistique, tourisme et loisirs, développement durable ou fonctions métropolitaines) et permis l'adoption d'un schéma logistique en 1997, d'un schéma développement durable en 1999, ou encore, en 2000, un partenariat entre douze AOT/autorités organisatrices des transports pour la mise en place de Multitud, centrale de mobilité, et de Real/Réseau express de l'aire urbaine de Lyon, réseau de transports en commun à l'échelle de l'aire métropolitaine.

ration métropolitaine



Le tramway, place Gabriel-Péri.

dures, celle de la désagrégation de la gestion et de l'aménagement urbain en une juxtaposition d'actions singulières et à rabattre les dispositifs réglementaires et les services destinés à gérer la globalité de la ville, sur la réussite de chaque opération singulière. « Ces coopérations de projet, censées mettre en œuvre la stratégie d'ensemble de la ville, conduisent néanmoins à ce que la planification d'une part, et les services des collectivités locales d'autre part, s'ajustent à leur rythme et à leur contenu au risque d'inverser l'ordre des choses, comme le montre la nécessité de modifier continuellement les plans locaux d'urbanisme », observe Paul Boino.

La question du leadership

L'équipe de l'analyse transversale gouvernance Popsu a cherché, à travers trois cas très contrastés, comment s'organise la coopération à l'échelle métropolitaine, relevant la montée en puissance de « vecteurs pivots du changement métropolitain, les entrepreneurs de métropole ou d'action métropolitaine » appartenant à la sphère technico-administrative. Nadia Arab, de Lab'Urba IFU, en esquisse une typologie exploratoire :

- les régulateurs de l'intercommunalité (ces spécialistes de l'ingénierie organisationnelle inventent les règles du jeu interinstitutionnel entre techniciens, au sein des systèmes d'action des projets);
- les porteurs de projet métropolitain (au service de cette action, qu'ils pilotent avec une expertise et une maîtrise des réseaux extra-institutionnels, y compris des acteurs privés);
- les inventeurs de métropole, qui fonctionnent selon ce qu'on appelle l'entrepreneurship social, « sont conscients qu'ils ont à gérer un système à la fois de coopération et de concurrence, qu'ils doivent construire l'action en jouant de façon très fine avec la question du leadership institutionnel, sans le brandir mais sans

mettre le couvercle dessus, sans faire de confusion entre leadership politique et leadership institutionnel », invite Nadia Arab.

Corinne Tourasse, directrice de la Planification et des Politiques d'agglomération du Grand Lyon, pour qui « il y a un leadership de fait du Grand Lyon », ajoute qu'il faut « tirer la charrette, assurer le leadership sans écraser. Une forme de savoir-faire et de savoir-être. À un certain degré d'abstraction, les différentes institutions en présence ont pu reconnaître le maire de Lyon comme le leader naturel de la métropole. » Toutefois, observe Paul Boino, « ce chef de filat reste trop inconsistant (car dépendant des autres partenaires) et mouvant (car fluctuant au gré des dispositifs intercommunaux) pour que l'on puisse considérer que s'esquisse ici un leadership qui expliquerait à lui seul la démultiplication des coopérations entre organisations publiques et pour que l'on puisse aussi considérer qu'il pourrait être à terme en capacité de réguler par son autorité propre ces coopérations

interinstitutionnelles ». Ces dispositifs de coopération tendent à renforcer la capacité d'action des différents partenaires, sans remettre fondamentalement en cause leur autonomie. Ces collaborations, tant entre institutions publiques qu'entre ces dernières et des organisations privées, n'impliquent pas un effacement des intérêts particuliers au profit d'un intérêt général transcendant ou d'un intérêt commun plus immanent, mais reposent sur des arrangements et non sur des clarifications ou même des compromis. Sortant de sa réserve, Jean Frebault « milite pour que l'État ait sa place dans la construction métropolitaine, qui ne soit pas qu'une place régaliennne ». Il ne comprend pas que, « alors que l'État revient en force dans le débat actuel, il ne soit pas là où il faudrait qu'il soit » et suggère, entre autres, alors que Lyon n'a pas besoin d'OIN ou d'EPA, « d'inventer des OIM/opérations d'intérêt métropolitain ».

Les transports, vecteurs de coopération

Philippe Dhénein, DGA territoire de la Région Rhône-Alpes (qu'il image simplement : « la taille de la Suisse, la population du Danemark, avec trois grandes aires métropolitaines ») définit le périmètre de Real/Réseau express de l'Aire urbaine lyonnaise (baptisé au lendemain d'un match OM/Real Madrid) : « dix autorités organisatrices de transports, la Région, quatre départements, le Grand Lyon, le Sytral, RFF, SNCF mais pas l'État. Parce qu'on n'en attendait rien et que l'on peut encore s'organiser sans avoir besoin d'un arbitre » suivant un système type « chevaliers de la Table ronde », fonctionnant au consensus, parfois long et difficile. La sociologue Marie-Pierre Lefevre, UMR Citères/université de Tours, lit dans Real « un objectif qui n'est pas flou mais protéiforme », depuis construire un RER à la Lyonnaise jusqu'à un instrument de résolution de problèmes en matière de transports en commun à l'échelle de la métropole. « Cela contredit une idée couramment admise selon laquelle il faut avoir une vision partagée. On a commencé, sans attendre, selon une rationalité dite procédurale (la recherche très

approximative d'un mode de détermination d'une bonne façon d'agir). On a passé beaucoup de temps à préparer une méthode d'action, une action incrémentale qui se tricote au fur et à mesure qu'elle avance, à partir de coups partis. Si l'on avait commencé par monter un syndicat mixte, cela aurait probablement tué le projet dans l'œuf. La formalisation de la structure renvoie à la question non résolue du leadership. Cela n'empêche pas les acteurs de s'attribuer un rôle, mais suppose qu'il y ait une entente sur le fait qu'aucun acteur ne prend le pas sur les autres, à la différence d'autres villes où l'on nie la concurrence et où la légitimité est liée à la compétence », analyse-t-elle. Pierre Langrand, président de l'association Movable, agglomération de Bordeaux, retrouve « un positionnement similaire à partir du point de vue de l'utilisateur. Quand l'État ne sert plus à rien par rapport à notre logique, il faut un moteur qui serve de régulateur : le point de vue de l'utilisateur est bien pour les élus ce régulateur. L'une des vertus de la décentralisation, c'est peut-être de savoir bricoler pour atteindre un résultat », conclut-il.

Crises et nouvelles régulat

« La crise et d'autres qui s'annoncent (la crise environnementale) génèrent une cristallisation de problèmes qui peut introduire un certain nombre de ruptures. N'imposent-elles pas un changement substantiel dans les modes d'actions des collectivités locales ? », interroge d'entrée de jeu Alain Bourdin, pour qui « la stratégie consiste à s'occuper des choses qui sont le plus dans les incertitudes pour essayer de les maîtriser ». Mais comment fait-on pour maîtriser une aire métropolitaine ? Quels sont les éléments de régulation, les processus qui permettraient aux politiques d'animer, de discuter, de négocier pour développer au sens premier une politique ? Ou « doit-on renoncer à l'idée qu'on peut mettre les choses en ordre mais seulement tenter de faire de la régulation ? »

« Comment avoir une vision des choses qui puisse intégrer la part d'insécurité globale, alors que nous sommes dans des systèmes qui peuvent périlcliter rapidement ? La visée programmatique est nécessaire mais ne sécurise pas tout », craint Olivier Brachet, vice-président du Grand Lyon à la politique de l'habitat. « L'idée que ça pourrait marcher ne m'habite pas ; les difficultés que nous rencontrons sont grandes et vont s'aggraver. Partagé entre petites et grandes choses très angoissantes, on se rassure avec les services dans une logique de l'action. Au fur et à mesure qu'on le tricote, ce monde urbain de demain est à l'envers des grandes tendances où ce qui se fabrique, c'est de la fracture, des itinéraires qui

ne sont plus ascendants... » Et de souhaiter « l'ouverture d'un grand débat sur le degré de solidité de nos systèmes urbains face à des crises plus civilisationnelles ».

Repenser les modes de régulation

« Faire face à la crise, c'est d'abord reconnaître que, sur des enjeux essentiels, nous avons perdu le contrôle des choses. La crise actuelle peut contraindre les plus réticents à devoir revisiter un mode de pensée profondément lié aux Trente Glorieuses. Le moment est venu, en France, de repenser les modes classiques de régulations urbaines réajustés au début des années soixante

avec leur lot de schémas et de plans, expressions d'une vision organisée d'un futur maîtrisé, invite Philippe San Marco, vice-président de Marseille Provence Métropole, confrontée depuis longtemps à cette exigence d'inventer de nouvelles régulations. » Cette « antériorité dans la débrouillardise » permet peut-être à la métropole phocéenne de mieux appréhender les nécessités nouvelles, notamment les problématiques économiques (« la mondialisation fait de Marseille un cul-de-sac ») et démographiques (« les conséquences d'une formidable montée en puissance de l'individualisation des comportements sont immenses sur la régulation des métropoles confrontées moins à des citoyens qu'à des consommateurs de ville, de services urbains, qui se moquent ou ignorent l'histoire des territoires et sont portés par la révolution continue des nouvelles techniques d'information et de communication qui modèlent déjà nos villes »). Et d'ajouter, dans la rubrique crise, le sujet institutionnel. « Depuis soixante ans, on contourne le suffrage universel direct grâce à quoi j'ai, chez moi, plein de gouvernements urbains sur le même territoire. Il faut fédérer, être gentils les uns avec les autres. Bien malin qui sait quel est le pilote de ce

Tu quoque urbi

En clôture, Olivier Brachet, vice-président du Grand Lyon, a félicité « ceux qui ont expliqué tout ce maillage⁽¹⁾ de partenariats complexes qui aboutit à faire nos communautés comme elles sont ». Déjà Paul Boino avait relevé « l'inertie des mailles communales », la « fragmentation des trames⁽²⁾ intercommunales ». Ce vocabulaire textile est inconsciemment présent dans le discours des héritiers des soyeux lyonnais ; il impose un rapide décryptage historique. Après l'échec de Louis XI de créer aux frais de la ville la première manufacture de soie, François I^{er} accorde à Lyon les mêmes privilèges qu'à Tours (franchise de tout impôt et de tout service de garde ou de milice à la condition que les entreprises travaillent dans la ville) et y installe la corporation des ouvriers en « draps d'or, d'argent et de soie ». En 1786, avec 14 000 métiers à tisser, la moitié de la population lyonnaise vit alors de la soie. Puis Napoléon, conscient de ce potentiel économique, sera à l'origine de l'établissement du premier conseil de prud'hommes, alors uniquement consacré à la soie lyonnaise car l'arrivée des métiers à tisser de grande taille, trop hauts pour les logements des quartiers Saint-Nizier, Saint-Georges et Saint-Jean, modifie profondément le travail de la soie et le mode de vie des ouvriers. Les nouveaux immeubles construits sur la commune de La Croix-Rousse, pas encore rattachée à la ville de Lyon, dispensée de taxe (l'octroi), à l'abri des inondations, avec des loyers moins élevés,

marquent la naissance d'un quartier manufacturier et surtout d'une catégorie professionnelle spécifique, les « canuts ». Propriétaires de deux à six métiers à tisser (familièrement appelés « bistanclaques »), ils emploient environ 30 000 compagnons, des salariés à la journée mais qui vivent généralement chez le canut, lequel les loge et les nourrit. Le 23 octobre 1831 (quelques semaines avant la grande insurrection) est créé, à l'initiative des canuts, le premier journal ouvrier, *L'Écho de la Fabrique*, un hebdomadaire, pour leur permettre de s'informer, débattre et tenter d'adapter le régime de la Fabrique lyonnaise à l'évolution industrielle en cours. Moins de deux siècles plus tard, l'équipe Popsu lyonnaise détricote la fabrique urbaine, ses méthodes, ses réseaux, relevant çà et là quelques sonnettes⁽³⁾. Nadia Arab aboute⁽⁴⁾ un patchwork⁽⁵⁾ de nouveaux métiers : ces régulateurs d'intercommunalité, ces porteurs de projets métropolitains et ces inventeurs de métropole nous apparaissent comme des orfèvres très urbains de la Dentelle de Lyon⁽⁶⁾, même si les coopérations métropolitaines mises en œuvre impliquent parfois de recourir au vanisage⁽⁷⁾ public-public ou public-privé.

Jean Audouin, journaliste

(1) Action de frapper avec le mail le chanvre ou le lin. Au maillage succède l'écangage, ou teillage, qui a pour objet de séparer la chènevotte des brins de filasse (*Journal officiel* du 11 août 1873, p. 5355, 2^e col.). (2) En tissage, ensemble des fils perpendiculaires à la chaîne pour constituer un tissu. (3) Marque en lisière signalant un défaut sur une étoffe. (4) Action d'apporter un tissu sur un autre. (5) Étoffe faite de morceaux disparates cousus les uns aux autres. (6) Tulle façonné présentant de grands motifs opaques sur fond transparent. (7) Technique de tricotage utilisant dans la même maille deux fils différents, qui se positionnent systématiquement chacun sur l'une et l'autre face du tricot (exemple : fil A face endroit, fil B face envers).

ations



Séance du colloque Popsu à Lyon.

territoire où tout est fait pour brouiller les pistes, où nos concitoyens sont administrés par des structures qui ne sont pas le fruit du suffrage universel direct mais de savants dosages dont le lien avec l'électeur est absent. La loi a transféré à la communauté urbaine un certain nombre de compétences, mais le suffrage universel lui interdit de les exercer. C'est donc institutionnellement le règne des petits accords entre amis sans contenu, des documents lénifiants copiés-collés et ça ne marche pas. On se saurait en attendre des décisions courageuses ou simplement concernant le moyen ou long terme. Le contenu même des politiques menées en est affecté. »

Et pourtant, elle tourne !

Dénonçant « cette partie de mystification que nous jouons », Philippe San Marco constate cependant que « ça avance », citant pêle-mêle Euromed (« un établissement public d'État sollicité par la Ville de Marseille suivant une logique fréquente d'aller chercher un tiers »), Marseille, capitale de la culture en 2013 (« possible parce qu'on a laissé les élus un pas en arrière, confié la présidence à la chambre de commerce et nommé un directeur qui ne dépend de personne »), la friche de la Belle de Mai (« où les politiques ne se permettent aucune intrusion »). Amer, il déplore que « dans la ville de Gaston Defferre, père de la décentralisation, ce bilan fasse apparaître une formidable régression des modes de régulation classiques et que la seule manière de s'en sortir soit de réimpliquer directement et fortement l'État, ou de réussir à contourner les collectivités locales ». « La situation marseillaise n'est pas la situation lyonnaise », rassure Paul Boino, même si « pour le contournement ouest de Lyon, ça coince, on devient un peu marseillais. » « Nous souffrons d'une tradition de découpages », rappelle Olivier Brachet, qui se souvient qu'à Lille comme à Lyon ou Marseille, « on nous a imposé une

communauté urbaine. Un coup de pied dans le derrière fait parfois avancer les choses. » « Comme dans la vie, l'ère du mariage forcé ou du mariage arrangé n'est pas la meilleure façon de progresser », métaphore le président bordelais de l'association Movable, Pierre Langrand. « Un ensemble de dispositions permettent d'apprendre à se connaître, à se côtoyer, à monter des projets ensemble. Même sans se marier, on peut faire de très beaux enfants. » Et puis, à Bordeaux comme ailleurs, « une stratégie volontaire d'évitement est possible pour avancer; par exemple, en ne commençant pas par se poser la question de périmètres, en s'inscrivant dans une logique de projets plutôt qu'une logique de compétences ».

« Essayons par de nouvelles régulations d'arriver sur des projets à objet et durée limités », propose Philippe San Marco, pour qui deux dimensions essentielles aideraient à l'émergence de nouvelles régulations. La première a trait aux diverses procédures qui permettent de se projeter dans l'avenir. « Un énorme travail, le plus souvent remarquable et pertinent, a été entrepris depuis trente ans. Il a accompagné l'émergence d'une technostructure locale de qualité qui faisait défaut avant la décentralisation, désormais incontournable. Mais l'accumulation de ce travail indispensable doit justement permettre maintenant d'y mettre fin, de s'en libérer et de passer à autre chose, car c'est d'autre chose dont nous avons besoin désormais pour mobiliser des acteurs nouveaux sur des territoires dont l'échelle doit être celle des exigences, des menaces mais aussi des espoirs. Le Puca ferait œuvre utile en aidant, partout en France, à l'émergence de processus et de contenus qui ne soient pas la répétition de ceux hérités de la période précédente, mais qui correspondent aux enjeux de notre temps », encourage-t-il. La seconde dimension a trait aux nouveaux acteurs, au premier rang desquels doivent revenir et s'imposer les citoyens. « La démocratie a encore en France de grands espaces à conquérir. Le système fonctionne sur lui-même, comme hors sol, sans lien avec les populations concernées, dont l'information et la mobilisation sont les seuls gages qu'une puissante volonté politique aura la légitimité nécessaire pour porter ses projets dans la durée. » Et d'inviter « non pas au renoncement ou au cynisme mais à un sursaut, à sortir des tranchées faussement sécurisantes et à inventer de nouvelles manières d'être et d'agir ».

Lyon, la production de la ville

> 17 novembre 2009

14H00 **Accueil au Grand Lyon**

15H/17H30 **Visites d'opérations :**

> Berges du Rhône

> La Duchère

> Carré de Soie

> 18 novembre 2009

9H30/9H45 **Mot de bienvenue :**

Patrick Bouju, Grand Lyon, vice-président en charge des centralités et du cadre de vie.

9H45/10H00 **Présentation du programme national :** **Alain Bourdin**, président du comité scientifique du programme Popsu.

10H00/11H00 **La maîtrise de la production de la ville ou les rapports complexes entre stratégie, planification et opérations**

Animateur: **Jean-Yves Chapuis**.

Avec: **Paul Boino**, université Lumière Lyon 2, **André Chassin**, Sepal (Scot), **Patrick Clancy**, Grand Lyon, service Planification

et Territoires

11H00/12H30 **Développement économique et aménagement urbain ou aménager la ville pour développer le territoire**

Animateur: **Paul Boino**.

Avec: **Rachel Linossier**, université Joseph-Fourrier, Grenoble, **Florence Menez**, Certu,

Fabienne Cresci, Grand Lyon, délégation générale au Développement urbain,

Pierre-Yves Tesse, Grand Lyon, Conseil de développement, **Roelof Verhage**, université Lumière Lyon 2.

14H00/15H00 **Quelle organisation territoriale à l'échelle métropolitaine ?**

Animateur: **Jean-Yves Chapuis**.

Avec: **Corinne Tourasse**, Grand Lyon, directrice de la Planification et des Politiques d'agglomération, **Nadia Arab**, Lab'Urba, IFU, **Anne Dubromel**, directrice de la Région urbaine de Lyon, **Astrid Gingembre**, chef de projet « Estuaire Nantes-Saint-Nazaire ».

15H00/16H00 **Quelle action collective pour répondre aux enjeux métropolitains ? Les déplacements, analyse de la démarche Real**

Animateur: **Paul Boino**.

Avec: **Philippe Dhénein**, DGS Région Rhône-Alpes, **Olivier Laurent**, Grand Lyon, service Déplacements, **Marie Pierre Lefevre**, UMR Citères/université de Tours, **Pierre Langrand**, président de l'association Movable, agglomération de Bordeaux.

16H30/18H00 **Projets et stratégies urbaines : les gouvernements urbains face à la crise ou la nécessité d'inventer de nouvelles régulations. Regards croisés Lyon, Lille et Marseille**

Animateur: **Alain Bourdin**.

Avec: **Philippe San Marco**, Marseille Provence Métropole, vice-président à la Politique de la ville, **Olivier Brachet**, Grand Lyon, vice-président à la Politique de l'habitat.

les actualités POPSU

Le programme Popsu

Comprendre les systèmes d'action, les stratégies de transformation et les projets urbains que les grandes villes développent est de première importance pour les acteurs qui pensent et font la ville. C'est pour répondre à la diversité de ces attentes qu'a été mis en place un programme d'études comparatives, coordonné au niveau national par le Puca au sein du GIP-Epau et localement, visant à organiser une « plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines » dans sept grandes villes françaises partenaires du programme : Nantes, Bordeaux, Lille, Lyon, Montpellier, Marseille et Toulouse. Le programme est porté localement par les principales institutions de chaque ville. Dans chaque agglomération, des équipes de recherche d'horizons divers ont été chargées de produire des connaissances sur leur ville « en train de se faire », en associant les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement qui y travaillent. Au-delà, la plate-forme vise également à favoriser la construction d'un milieu



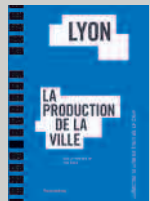
À voir : le site de Popsu sur www.gip-epau.archi.fr/POPSU/valorisation/

local de recherche sur la ville, ainsi que la construction de relations pérennes au niveau local entre le monde de la recherche urbaine et celui de l'action urbaine. Enfin, un travail comparatif entre les villes a été mené autour de cinq grandes thématiques : économie, gouvernance, formes urbaines, développement durable et habitat. Au total, une quarantaine de projets ont été explorés ; plus de vingt institutions de recherche ont été impliquées ; de nombreux organismes publics, nationaux et régionaux (voir site Internet Popsu) ont participé au programme. Les recherches sont présentées dans un cycle de colloques organisés dans chacune des villes partenaires, dont le premier a eu lieu à Nantes les 25 et 26 mars 2009 (voir *Traits urbains* n° 31, juin 2009), le deuxième à Bordeaux les 14 et 15 mai 2009 (voir *Traits urbains* n° 33, septembre 2009), et le troisième à Lille les 29 et 30 septembre 2009 (voir *Traits urbains* n° 35, décembre 2009). La collection « La ville en train de se faire », publiée aux éditions Parenthèses, rassemble en outre des ouvrages spécifiques à chaque ville, ainsi qu'un ouvrage comparatif entre les villes.



Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs

Ce premier titre de la collection « La ville en train de se faire » présente les données et résultats obtenus à la suite d'un programme mis en œuvre par la Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (Popsu) au sein de sept grandes villes françaises : Nantes, Bordeaux, Lille, Lyon, Montpellier, Marseille et Toulouse. La volonté étant de comprendre comment se transforme l'espace urbanisé au début du XXI^e siècle. Les cinq grandes thématiques qui ont fondé la base de cette étude – le développement durable, le développement économique, le logement, la gouvernance et les formes urbaines – orchestrent également les pages de ce livre.



Lyon, la production de la ville

Les collectivités locales peuvent-elles maîtriser les villes dont elles ont la responsabilité ? C'est à cette question que répond le livre en traitant du cas de Lyon, souvent cité en exemple, tant pour son dynamisme économique que pour ses projets. L'ouvrage aborde plus particulièrement les modalités d'organisation et d'action qui sous-tendent la production de cette ville, afin de saisir, au-delà de ce qui est effectivement produit, les éléments qui régulent l'action publique et constituent, en d'autres termes, une grammaire de l'urbanisme lyonnais.



Marseille, accélérateur de métropole

Marseille a été durement confrontée à la mutation de son appareil industriel et portuaire avec pour corollaire la disparition de nombreux emplois et l'accentuation des phénomènes d'exclusion sociale. À l'exemple de Barcelone, de Gênes ou de Lisbonne, elle s'observe aujourd'hui dans le miroir flatteur d'une grande opération de renouvellement socio-économique et urbain. L'opération Euroméditerranée tend à relier, au sein d'un projet urbain, des quartiers disparates malmenés par l'histoire. Bien plus encore, cette transformation de grande envergure cherche à repositionner la Ville au centre de sa région urbaine et plus largement de toute la région euroméditerranéenne.

POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines
Avec le soutien de :



traits urbains n° 36
Éditeur : L'Agence Innovapresse
Sarl au capital de 38 000 €
1, place Boieldieu - 75002 Paris
Tél. 01 48 24 08 97
www.innovapresse.com
RCS Paris B 301 652 988 - ISSN : 1776-9604
Commission paritaire : 0213 T 87608

Directeur de la publication
et de la rédaction : Christian Coustal
Conseiller de la direction : Jean Audouin

Rédactrice en chef
Marie-Christine Vatov

Direction artistique : Alain Martin
Maquette-graphisme : Emmanuelle Boulmier
Coordination : Danièle Valabrègue

Ont participé à ce numéro : Jean Audouin, Alain Bourdin, Joël Idt, Paul Boino, Jean-Marc Valentin, Danièle Valabrègue.
(Photo de couverture : La Confluence, traduction d'une ambition urbaine.
© Depaule-Asylum pour SPLA Lyon Confluence)

Relecture : Joëlle Bibas
Responsable marketing : Frédéric Vérot
Abonnements, tarif 2010 : 85 € TTC (8 n°, 12,50 € le numéro) (TVA : 2,1%)
abonnement@innovapresse.com

Imprimeur : BLG Toul, dépôt légal à parution - L'Agence Innovapresse est une société du groupe Innovapresse & Communication S.A.S.