

Porter le projet métropolitain

Sur six numéros, *Intercommunalités* revient sur les études conduites au sein de dix territoires métropolitains par l'équipe de chercheurs de la plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (Popsu), un programme de recherche accompagné par les ministères du Logement et de l'Environnement. Ce mois-ci, regards croisés sur la construction du projet métropolitain.

Mobilisez-vous!

Dans le cadre du programme Popsu 2, des chercheurs ont étudié la dimension narrative de la production urbaine à Nantes. Laurent Devisme, professeur en aménagement et urbanisme à l'Ensa Nantes, dévoile les enjeux de mobilisation collective et de régulation politique qui sous-tendent la production d'un projet métropolitain.

« En 2018, faisons respirer la ville » peut-on lire sur de grands panneaux 4*3 dans la ville de Nantes à l'orée de la nouvelle année. En fond de plan, une image de synthèse du futur secteur Commerce-Feydeau dans laquelle dominent le vert et les fleurs : la tonalité est donnée, reprenant certes l'image éculée de la ville comme organisme vivant mais qualifiant aussi une action politique spatialisée. Un tel énoncé peut être qualifié de production idéologique, donnant en l'occurrence une orientation à l'aménagement de la ville qui doit ensuite franchir bien des épreuves de réalisation. On connaît bien la difficulté d'une action urbanistique qui doit aujourd'hui ménager la nature en ville (thème-clé depuis 2014 à Nantes) et densifier la ville existante : c'est une fonction de régulation qui consiste à opérer des choix, à valoriser certains terrains en autorisant leur construction et leur densification tout en produisant un récit à l'échelle globale, donnant l'idée d'une ville apaisée sans être ennuyeuse pour autant.

“ C'est un renouveau de la production idéologique du territoire ”

Un « impératif participatif »

En nous intéressant, avec Pauline Ouvrard, à cette dimension narrative de la production urbaine à Nantes, nous avons mis en avant un certain nombre de points saillants (cf. le rapport pour Popsu 2, en ligne). C'est dans l'ensemble un renouveau de la production idéologique du territoire qui consiste à relancer un projet de territoire (décision de Nantes Métropole du 25 juin 2010) en mobilisant la population afin d'éviter qu'il s'agisse d'un projet d'institution. On se situe bien dans un contexte d'impératif participatif¹. Mandat est alors passé à l'agence d'urbanisme de Nantes d'orchestrer ce travail et d'engager une ingénierie prospective *ad hoc*. Le suivi des activités alors menées montre la mise en place de certaines logiques qui ont été plutôt confirmées depuis.

Ouvrir la parole

Il faut relever d'abord un déploiement significatif de technologies de production et de recueil de paroles : charte éthique du débat accompagnant *Nantes 2030*. *Ma ville demain*, groupe de suivi permanent, groupe-témoin prospectif, groupe de



Nantes Métropole a fait le choix de concerter étroitement la population dans le cadre de la réalisation de son projet de territoire, au travers d'une grande diversité d'outils. / © IStock/Getty Images

référents des communes, world café, site Internet dédié... Alors que se déploient nombre d'outils numériques dans les collectivités locales (en 2014, une délégation au numérique apparaît à Nantes), la démarche de prospective participative se fait poisson-pilote dans l'idée d'ouvrir les vannes de la parole. Cette démultiplication attendue est très largement à relativiser dans la mesure où l'étude du fonctionnement des réseaux sociaux montre que ce sont souvent les fonctionnaires territoriaux qui sont les plus actifs dans ces démarches.

Canaliser les débats

Il faut dans le même temps relever un travail intense de synthèse de l'hétérogène, de réduction du tout-venant, qu'opèrent des consultants actifs dans la démarche de même que le maître d'ouvrage : il faut à la fois montrer que ça marche (tant de contributions) et cadrer en évitant des dérapages ou canaliser les débats (*Nantes*

“ Ce sont souvent les fonctionnaires territoriaux qui sont les plus actifs dans ces démarches ”

2030 évite ainsi soigneusement le débat sur une nouvelle implantation aéroportuaire qui devient pourtant au même moment d'ampleur nationale). Cela passe par des inventions sémantiques (« proximité », « contemplation », « diversidées ») et par

des méta-récits qui flirtent avec l'essentialisation territoriale comme « l'esprit de Nantes » ou encore « le jeu à la nantaise »...

Nouvelles manières de faire politique

Deux autres points nous semblent significatifs de changements s'opérant dans les manières de faire politique. D'abord il est bien difficile d'arrimer cette nouvelle production idéologique à des options politiques identifiées sur le spectre gauche - droite. Ensuite, il est clair que les démarches de prospective participative puis de grand débat (sur la Loire puis sur la transition énergétique, orchestrés par Nantes Métropole depuis *Ma Ville Demain*) ont permis un renouvellement du milieu des entrepreneurs d'action collective. D'aucuns évoqueraient l'enjeu du passage de relais entre les réseaux liés à l'ère Jean-Marc Ayrault et à une nouvelle génération de trentenaires et quadragénaires. En tout cas, la mobilisation technicopolitique, à l'œuvre dans de telles démarches, poursuit un objectif de cerner de nouveaux acteurs qui sont aussi liés à des professions émergentes : mondes du numérique, de la création, de la transition socio-écologique...

En somme, un tel projet de territoire fonctionne comme régulateur idéologique. Il s'énonce certes sous une forme prospective

mais ce n'est pas tant la substance projetée qui compte – il est du reste bien difficile de tracer les relations entre cet exercice et les documents d'aménagement plus prescriptifs comme le sont les PLU, PDU et PLH – que les dynamiques d'acteurs qu'il engendre, au croisement du pouvoir, du savoir et du croire. Les anciennes pratiques de la prospective renvoyaient aux objectifs de guider,

“ Un projet de territoire fonctionne comme régulateur idéologique ”

éclairer et rassurer. Il s'agit aujourd'hui de mobiliser, impliquer, mais nos observations ne permettent pas de les associer pour autant aux enjeux d'*empowerment*. Quant aux perspectives dessinées par Michel Lussault aux « Mercredis de l'INET » en octobre 2012, assignant à la prospective les missions d'inquiéter, de dérouter et d'opacifier, nous en sommes loin!

Laurent Devisme, Ensa Nantes, UMR AAU-Crenau

1. Un concept forgé par Loïc Blondiaux dans *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, 2008, Paris, Seuil.



© François Moura



Vincent Fouchier

Directeur général adjoint de la métropole d'Aix-Marseille-Provence en charge du projet métropolitain, du Conseil de développement et de la Contractualisation

« Un projet métropolitain qui s'ancre dans la durée doit être porté par la société locale »

La métropole d'Aix-Marseille-Provence est en cours d'élaboration de son projet métropolitain. Une démarche forte d'ambition pour un territoire en phase de construction d'un récit commun et partagé. Explications par Vincent Fouchier, DGA en charge de l'animation de ce travail.

Quels objectifs sont assignés au projet métropolitain ?

C'est un projet métropolitain pour une métropole jeune. Là où les autres métropoles sont issues de communautés urbaines préexistantes, Aix-Marseille-Provence fusionne six intercommunalités qui ne travaillaient pas ou peu ensemble. Avec une superficie de 3 000 km², on doit fabriquer une vision commune et harmoniser des politiques jusque-là pensées séparément. Nous devons changer d'échelle et mieux répondre aux besoins en combinant toutes les compétences qu'une métropole peut porter. Cette puissance de feu n'est mobilisable que si le projet métropolitain esquisse des ambitions fortes.

Le slogan de la métropole, « L'audace par nature », nous permet de parler à la fois d'innovation et de notre socle naturel : nous avons un patrimoine naturel exceptionnel avec la montagne Sainte-Victoire, le Parc national des Calanques, l'étang de Berre, la Côte bleue, les Alpilles, la Sainte-Baume. « L'audace par nature », c'est aussi le socle de notre identité, de la personnalité singulière de cette métropole marseillaise.

« Ce récit doit être approprié et appropriable par tous »

Il faut pouvoir exprimer de manière simple l'ambition qu'on veut donner au projet. Ce récit doit être approprié et appropriable par tous. Non pas le fait d'un expert ou d'un élu isolé mais bien le projet d'un collectif qui porte un territoire et sa transformation. Il nous apparaît qu'un projet métropolitain qui s'ancre dans la durée

doit être animé par une société locale : le monde socio-économique, les habitants et les élus.

« Susciter de l'enthousiasme avec une méthode aussi originale, c'était une prise de risque »

Votre direction s'inscrit dans cette logique d'animation dans la durée.

Exactement. Nous travaillons en transversalité et n'avons pas vocation à faire le travail des autres directions techniques. J'anime une équipe projet avec des référents de chacune des directions de la métropole : une vingtaine de directeurs ou chefs de service qui représentent les politiques sectorielles. Nous fabriquons ensemble le projet métropolitain qu'ils importent en retour dans leurs politiques thématiques. Cette équipe regroupe trois directions : celle du projet métropolitain, celle du Conseil de développement mais aussi une direction à la contractualisation. Il s'agit d'aligner l'ensemble des acteurs pour fabriquer le projet et le mettre en œuvre. Or la contractualisation est un des moyens de cofinancer les actions de la métropole. On y arrive d'autant mieux qu'on associe les partenaires en amont.

Quelle méthode avez-vous retenue pour élaborer le projet ?

Une mission interministérielle a amorcé le travail sur le contenu du projet métropolitain, sans que l'État cherche à se substituer aux élus. Une fois la métropole créée, la méthode a été adaptée pour que les élus soient à la manœuvre. C'était un

moment complexe. Les autres métropoles ont des agendas glissants entre des documents déjà mûrs ou approuvés, mais Aix-Marseille-Provence amorce simultanément toutes les politiques dont elle a la charge. D'où l'intérêt d'un projet métropolitain transversal qui

donne le substrat de base à l'ensemble des politiques sectorielles. Nous avons engagé une « fabrique du projet métropolitain », une manière originale de travailler.

Nous nous sommes installés au sein du projet *TheCamp*, un campus high-tech dédié à la ville de demain. Dans une baraque de chantier, nous avons tenu

« Il fallait déjà acculturer les élus et décideurs aux enjeux »

cinq ateliers impliquant de manière équilibrée les élus et les membres du Conseil de développement. En utilisant les méthodes d'« intelligence collective », ils ont défini des pistes pour le projet métropolitain. Réunir les élus du territoire et susciter de l'enthousiasme et de l'adhésion avec une méthode aussi originale, c'était une prise de risque de notre part, mais nous avons de très bons accompagnants. C'est un pari réussi. Avec la matière accumulée, nous préparons un avant-projet métropolitain qui sera soumis au débat politique et aux commissions de travail plus classiques, préalable à une délibération.

Le Conseil de développement joue donc un rôle important.

Créé il y a un an, le Conseil de développement est confié à un président exigeant : le patron d'Airbus Helicopters, le plus grand employeur privé du territoire implanté dans le pays d'Aix. Tous nos grands partenaires et tous les territoires sont représentés dans ce Conseil. Dès la rédaction de ses statuts, nous avons prévu une commission dédiée au projet métropolitain. Cette commission spéciale fait l'interface et gère la transversalité des ambitions et de l'expression du Conseil sur le projet. La première saisine du président Gaudin au Conseil portait d'ailleurs sur le projet métropolitain. Dans quelques jours, le conseil de développement fera connaître ses propositions.

Nous n'avons pas engagé de travail de concertation plus large à ce stade. La métropole étant jeune, il fallait déjà acculturer les élus et décideurs aux enjeux, avant d'ouvrir la discussion à un public plus large. Le Conseil de développement étudie des propositions pour un élargissement de la participation citoyenne et nous travaillons dans cette perspective.

Le projet métropolitain a-t-il fait émerger de nouveaux acteurs ?

En même temps que la métropole s'installe et que le projet s'élabore, il y a des acteurs qui émergent. Par exemple *TheCamp*, un projet inauguré en novembre dernier, s'est inscrit dans le paysage comme un acteur important sur les questions de la ville de demain. Lorsqu'eux naissaient, la métropole naissait également. Nous nous sommes appuyés sur eux pour fabriquer le projet métropolitain

« Nous voulons développer ces synergies d'échelle métropolitaine »

et ils utilisent la métropole comme terrain d'expérimentation de leurs initiatives. On retrouve ce type d'appui mutuel avec l'université. Nous nouons avec elle un partenariat étroit pour faire monter en gamme les qualifications du territoire et nourrir les dynamiques de l'emploi. De même avec le port qui était historiquement très autonome. Nous préparons une charte métropole-port pour que l'ensemble du tissu économique de la métropole se mette au service du port, et inversement. Toute la chaîne logistique, le report modal des camions vers le ferré et le fluvial, la question des zones d'entrepôt, de la gestion en temps réel de la circulation des marchandises, font l'objet d'un gros travail. C'est une vraie plus-value d'avoir la métropole qui dialogue avec le port. Nous voulons développer ces synergies d'échelle métropolitaine.

Propos recueillis par Maxime Goudezeune



Le slogan de la métropole, « L'audace par nature », fait référence à la démarche d'innovation du territoire ainsi qu'à la richesse de son patrimoine naturel. / © iStock/Getty Images