

POPSU

PLATE-FORME D'OBSERVATION
DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES



ATELIER
INTERNATIONAL
PARIS

STRASBOURG

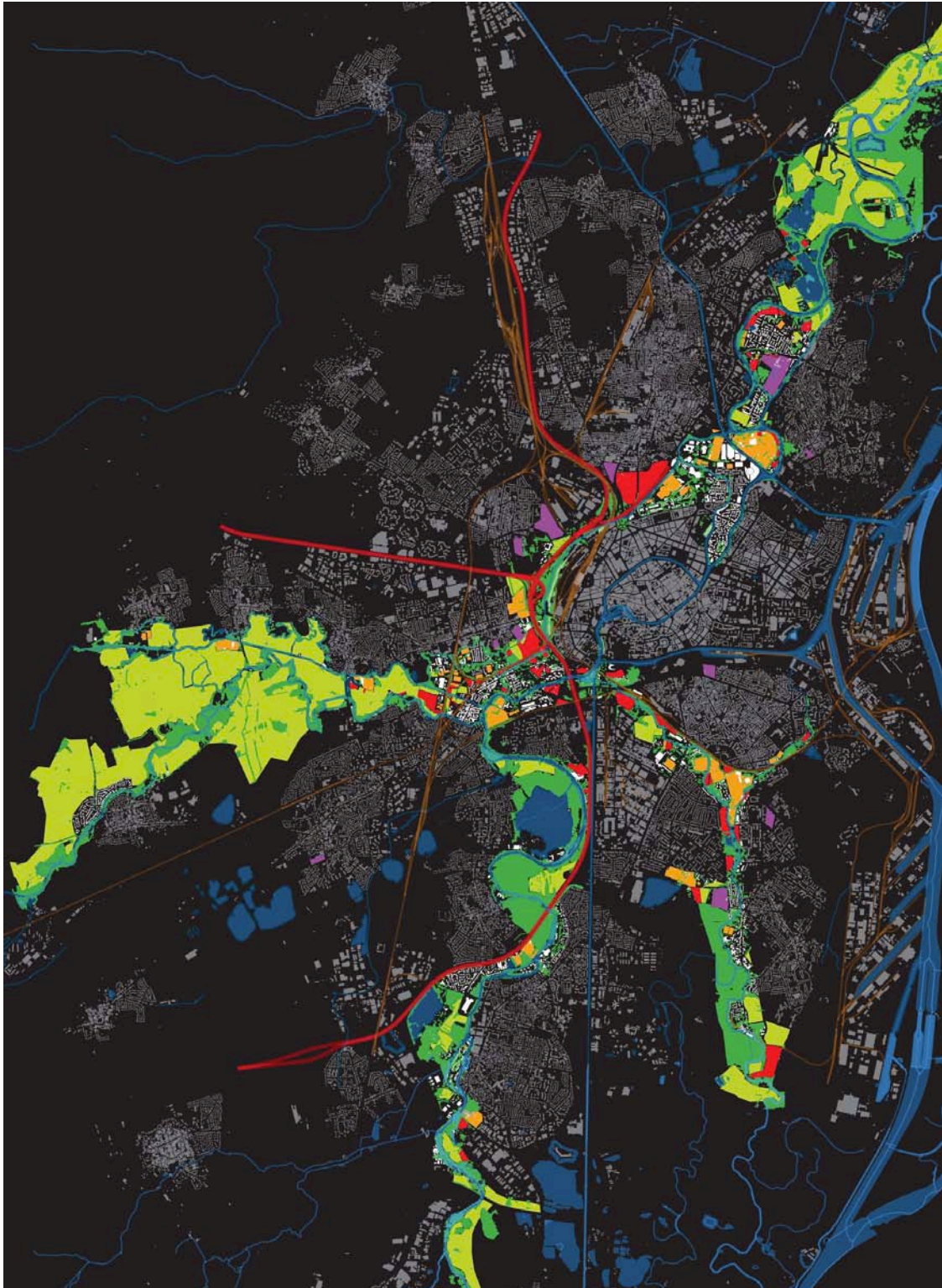
AXE THEMATIQUE
ECONOMIE
DE LA CONNAISSANCE
ET DE LA CREATIVITE



Axe DEVELOPPEMENT DURABLE

Prise en compte de la durabilité dans les projets et stratégies urbaines

Luna d'EMILIO et Amandine AMAT



La trame verte et bleue réinterprétée par les étudiants du Master ASPU, 2012.

Table des matières

G Cadrage méthodologique (TVB et PCET).....	200
1 Constats de départ, motivations, problématique	200
1.a Encadrement de la question du développement durable dans le contexte français.....	200
<i>Le développement durable : une notion ambiguë qui pose problème</i>	<i>200</i>
Acteurs et développement durable : légitimation, normalisation, réception.....	202
1.b Les thématiques abordées	204
<i>Le Plan Climat Energie Territorial : préparer à un avenir incertain</i>	<i>205</i>
<i>La Trame Verte et Bleue : évolutions disciplinaires et cultures locales</i>	<i>207</i>
2 Les sources utilisées	208
2.a Les sources documentaires.....	208
<i>Thématique PCET.....</i>	<i>208</i>
<i>Thématique TVB.....</i>	<i>210</i>
2.b Rôle des entretiens.....	212
<i>Le choix d'un outil d'enquête : le rôle des entretiens</i>	<i>212</i>
<i>Méthodologie de l'enquête</i>	<i>213</i>
<i>L'individuation des acteurs.....</i>	<i>214</i>
<i>Les matériels produits et leur analyse.....</i>	<i>215</i>
3 Hypothèses et questionnements de départ	216
H Analyse-description des projets et des stratégies urbaines (PCET).....	220
1 La prise en compte des changements climatiques	220
1.a Du protocole de Kyoto au Plan Climat.....	220
1.b Atténuation et Adaptation : du global au local	222
<i>Le volet « atténuation » du PCET</i>	<i>222</i>
<i>Le volet « adaptation » du PCET</i>	<i>224</i>
2 Les PCET à l'échelle Alsacienne	226
3 Le Plan Climat de la CUS	227
3.a Organisation humaine du PCET au sein de la CUS	227
3.b Le diagnostic réalisé	229
3.c Le plan d'actions de la CUS.....	230
4 Atténuation et adaptation dans les actions de la CUS.....	232
4.a Les politiques d'atténuation : Strasbourg montre l'exemple ?	232
4.b Les politiques d'adaptation de la CUS : des passerelles vers la TVB	235
I Analyse-description des projets et des stratégies urbaines (TVB).....	237
1 La définition de la TVB : interprétations et échelles multiples.....	237
1.a La TVB régionale : le cas alsacien	237
1.b Le référentiel paysager du Département du Bas-Rhin	241
2 L'émergence de la TVB dans les projets de la CUS	242
2.a Le Plan Bleu et le Plan Vert.....	243
<i>Le Plan Bleu.....</i>	<i>243</i>
<i>Le Plan Vert</i>	<i>246</i>
2.b Le Projet d'agglomération.....	252
2.c Le Schéma de Cohérence Territoriale	256
2.d Le projet Ecocité	260
2.e Le Parc Naturel Urbain Ill-Bruche	264
<i>Les débuts : l'association PNU</i>	<i>264</i>
<i>Le projet de la CUS.....</i>	<i>265</i>
<i>La production de l'atelier de projet PNU</i>	<i>267</i>
3 Analyse d'entretiens et de dispositifs d'échange.....	272
3.a Retour sur l'expérience du PNU	272
3.b Le passage au PLU communautaire	274

<i>L'élaboration du PLU communal</i>	274
<i>La position de l'ADEUS</i>	276
3.c La « question métropolitaine » à l'articulation entre global et local	280
J Conclusions sous forme d'hypothèses (TVB et PCET)	283
1 Figures de territoire : entre continuité et rupture, local et global	283
1.a Figure et imaginaire : deux notions pour comprendre la construction locale du développement durable	283
1.b Visions, figures et imaginaire dans les récits des acteurs	284
1.c Figures du territoire métropolitain entre expérience et attente	287
2 PCET et TVB : articulation des échelles dans la construction métropolitaine	290
2.a Le développement durable à Strasbourg : des tensions caractéristiques	290
2.b Le Parc Naturel Urbain : penser communautaire, agir communal	293
2.c La construction de la métropole à l'articulation des échelles	294
K Bibliographie	297
L Annexes	299
<i>Entretiens auprès des acteurs de l'urbanisme contemporain à Strasbourg</i>	299
<i>Arrêté du Préfet de la Région Alsace « Portant actualisation et extension des compétences de la Communauté Urbaine de Strasbourg », 23 décembre 2011</i>	299
<i>Délibération du conseil municipal de la Ville de Strasbourg du 27 mai 2013. Création du Parc naturel urbain Ill-Bruche</i>	299
<i>Livre Blanc de l'atelier de projet PNU (2012). Cahier 1 : Travaux et propositions de l'atelier de projet</i>	299
<i>SCOT de la Région de Strasbourg (2006). PADD, chapitre III (pp. 25-33)</i>	299
<i>Plan Bleu-Vert de la CUS (1999). Plaquette de présentation</i>	299
<i>Cartographie « trame verte et bleue » de la Région Alsace (2009)</i>	299
<i>Projet EcoCité, Strasbourg, métropole des Deux-Rives. CUS, Ville de Strasbourg, Ville de Kehl (2009). Plaquette de synthèse</i>	299
<i>PCET de la CUS (2010)</i>	299

G CADRAGE METHODOLOGIQUE (TVB ET PCET)

1 Constats de départ, motivations, problématique

1.a Encadrement de la question du développement durable dans le contexte français

Le développement durable : une notion ambiguë qui pose problème

Le développement durable est mis en avant aujourd'hui comme cadre conceptuel et comme invitation à l'action en tenant compte de l'ensemble des aspects de la société. A partir d'une prise de conscience de la rareté des ressources disponibles et des inégalités croissantes dans leur distribution, il nous invite à repenser notre modèle de développement en y intégrant des temporalités longues et de nouvelles articulations entre local et global.

Le développement durable a l'ambition d'être une réponse globale aux problèmes du monde d'aujourd'hui. Toutefois, la nature même de cette notion est problématique : elle exprime un objectif, sans pour autant fournir d'indications sur la façon de le poursuivre. Malgré cela, de plus en plus de techniciens, élus, scientifiques et experts se mobilisent pour tenter d'apporter des réponses opérationnelles aux questionnements qui lui sont liés. Dans ce cadre, la ville et le territoire deviennent des relais d'expérimentation importants et, en même temps, de mise au point de la portée de cette notion.

En France, le débat actuel sur la ville durable est à la fois un débat politique, scientifique et culturel, qui fait appel, dans toute sa complexité, aux questions de la transformation de l'espace, des temporalités urbaines, de l'actualisation du lien entre *urbs* et *civitas*. Cela n'est pas sans ambiguïtés : si d'un côté l'adjectif durable est de plus en plus présent dans la production liée à la recherche urbaine, de l'autre émerge l'hétérogénéité de ses contributions, différentes dans leur langages, leurs échelles de référence, leurs objectifs ; il s'agit en fait d'un concept en construction qui pour l'instant apparaît comme un *mot valise* destiné à rencontrer des inerties et des méfiances de la part des acteurs de l'urbain. C'est pourquoi nous préférons parler plus généralement de *durabilité* plutôt que de *ville durable*.

La réflexion sur la durabilité est caractérisée par une production importante ; cette prolifération concerne le monde académique, aussi bien que le tissu associatif et les différentes professions. Il est alors important de se poser une question préalable : d'où vient le développement durable ? Un premier constat s'impose : le développement durable est un concept éminemment politique, qui a été repris et

défini à plusieurs reprises par les instances de la politique internationale¹⁴². On comprend alors que, d'un côté, cette omniprésence est liée à la nature polysémique de la notion de développement durable, qui la rend adaptable aux contextes les plus divers ; de l'autre, cette polysémie semble être liée à la nature politique de la notion – à condition d'entendre par politique tout ce qui concerne la gestion de la *res-publica*.

Le développement durable est le résultat d'une juxtaposition de plusieurs courants de pensées, qui portent essentiellement sur la pertinence du modèle de développement actuel et sur la valeur (intrinsèque ou non) conférée au patrimoine naturel. Plusieurs degrés de durabilité se dessinent. Les ambiguïtés et les paradoxes contenus dans la notion de développement durable ont fait l'objet d'un débat spécifique, qui a souligné la prédominance de la composante environnementale. Les différents auteurs ont porté l'attention sur les tensions générées par les multiples acceptions du terme « environnement », sur la présence d'échelles différentes (locale et globale), sur les temporalités différentes (des ressources, des générations) et sur les méthodes d'évaluation. Dès le début, le développement durable a adopté une position conciliatoire par rapport à ces tensions internes, au lieu d'en rechercher un dépassement dans leur dialectique.

En effet, on peut lire les différents documents officiels marquant la diffusion du développement durable comme autant d'étapes de la définition de la notion elle-même¹⁴³. Sans entrer dans les détails, nous rappelons que ces documents se positionnent différemment par rapport à la question de la croissance, celle des rapports entre le pays du Nord et ceux du Sud ; une définition « officielle » s'impose, celle du rapport Brundtland (1987), mais ses interprétations restent hétérogènes dans les faits. Quoi qu'il en soit, le développement durable sort du milieu écologiste, lié à la protection de la nature, et il atteint le rôle de réponse politique aux problèmes de la société contemporaine. Cette nature polysémique de la notion peut être vue dans les deux sens : si d'un côté elle permet une appropriation de la part de plusieurs typologies d'acteurs et de champs disciplinaires, de l'autre elle donne lieu à une ambiguïté de fond

¹⁴² Le Club de Rome (1972), la Conférence de Stockholm (1972), la Stratégie mondiale pour la conservation de la nature (1980), le rapport Brundtland (1987), la conférence de Rio (1992)...ne sont que quelques unes parmi les étapes de la diffusion de cette notion à l'échelle planétaire.

¹⁴³ Sur les questions que pose la notion de développement durable : Chartier, D., 2004. Aux origines des flous sémantiques du développement durable : une lecture critique de la Stratégie Mondiale de la Conservation de la Nature. *Ecologie et Politique*, 29(2), pp.171–183 ; Genestier P., Bardet F., Jacquenod-Desforges C., 2007. Fonctions et usages du syntagme « développement durable », Laboratoire RIVES-ENTPE-CNRS. Rapport pour le Programme Interdisciplinaire de Recherche « Développement Urbain Durable » du CNRS ; Godard, O., 1994. Le développement durable: paysage intellectuel. *Nature, Sciences, Sociétés*, 2(4), pp. 309–322 ; Jollivet, M., dir., 2001. *Le développement durable, de l'utopie au concept*. Paris : Elsevier ; Mancebo, F., 2007. Le développement durable en question(s). *Cybergeo: European Journal of Geography*, 404, [en ligne] URL: <<http://cybergeo.revues.org/10913>> [Consulté le 6 février 2012] ; Sachs, I., 1974. Environnement et styles de développement. *Annales, Economies, Sociétés, Civilisations*, 29(3), pp. 553-570 ; Vivien, F.-D., 2005. *Le développement soutenable*. Paris : La Découverte ; Zaccai, E., 2002. *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Brussels: P.I.E. – Peter Lang.

concernant ses implications opérationnelles. Une véritable synthèse n'a pas été trouvée. Si d'un côté la ville durable présente des difficultés pour être considérée en tant qu'objet scientifique¹⁴⁴, de l'autre, son entrée dans le monde de la *praxis* professionnelle n'est pas sans contradictions.

Dans le contexte français, le passage du développement durable à la durabilité urbaine n'a pas fait l'objet d'un processus linéaire, d'application de principes généraux à un domaine spécifique, selon une démarche déductive. En effet, plusieurs thématiques qui sont présentes aujourd'hui dans le débat, remontent à bien avant la diffusion de la notion de développement durable. Cela nous amène à nous questionner sur les continuités et les ruptures par rapport à la réflexion urbaine « pré-durable » dans le contexte français. Est-il alors opportun de parler d'un nouveau paradigme, comme le font beaucoup d'acteurs, et qui, comme nous le dit Thomas Kuhn (1962), façonne notre perception de la réalité et modifie en profondeur les structures d'une discipline ?

Acteurs et développement durable : légitimation, normalisation, réception

Dans un travail de recherche accompli dans le cadre d'une thèse de doctorat¹⁴⁵, nous avons mis en avant que le processus de diffusion et de construction locale de la notion de durabilité urbaine se fait à partir de trois dimensions structurantes : légitimation, normalisation, réception. Ce travail, dont nous rappelons ici brièvement les résultats, nous permettra de mieux situer la thématique de la « Trame Verte et Bleue » par rapport aux pratiques et aux représentations des acteurs de l'aménagement à Strasbourg.

Dans le champ théorique et réflexif, la dimension de la légitimation s'est souvent appuyée sur la construction d'une perspective historique. Concernant la durabilité, cette construction vise à faire émerger les éléments de continuité et de rupture avec la réflexion urbanistique qui a précédé l'éclosion de cette notion. Plusieurs recherches sont guidées par cet objectif ; cependant, les résultats ne sont pas tout à fait homogènes. Certaines recherches ont saisi des éléments de continuité entre la « ville durable » et l'« hygiénisme », d'autres avec l'« urbanisme culturaliste » ; d'autres encore ont opéré un rapprochement au niveau conceptuel entre l'« écologie urbaine » et la « ville durable », dans l'intention de souligner une possible répétition des mêmes erreurs¹⁴⁶. Quoi qu'il en soit, l'objectif de ces opérations est celui d'identifier ou de construire des continuités entre la « ville durable » et les éléments préexistants reconductibles à l'histoire de l'urbanisme.

¹⁴⁴ Nous nous attarderons par sur la question, car elle dépasse le cadre du POPSU.

¹⁴⁵ D'Emilio L., 2013. « La ville durable dans le débat français. Entre réflexion et praxis : figures à l'oeuvre à Strasbourg ». Thèse de doctorat, spécialité urbanisme et aménagement du territoire. Co-tutelle de thèse Université de Florence / Université de Strasbourg. Sous la direction de M. Morandi (DUPT) et C. Mazzoni (AMUP).

¹⁴⁶ Cf., respectivement : Descat, S., Monin, E. et Siret, D., 2006 ; Ernst, I., Sougareva, N., dir., 2002 ; Berdoulay, V., Soubeyran, O., 2002.

Du point de vue de la *praxis*, l'analyse de l'activité du Ministère menée au nom de la « ville durable », surtout si l'on se place au niveau des discours produits, montre au contraire une volonté de rupture par rapport aux pratiques précédentes. Dans ce domaine, le concours EcoCité se pose comme un objet d'étude fort intéressant. A cette occasion, le Ministère a joué un rôle actif dans la promotion du développement durable ; à travers le concours, des solutions exemplaires sont recherchées, la dimension de « laboratoire, vitrine, lieu d'expérimentation » est mise en avant¹⁴⁷. Concernant les analyses de la praxis ministérielle, plusieurs éléments émergent : en recourant à la durabilité, les collectivités locales, le pouvoir central et les acteurs de la conception dessinent des systèmes de légitimation croisée. La crise écologique est à l'origine du dépassement d'une vision constructiviste de la politique et coïncide aussi avec le passage de la logique de plan à celle de projet, la première étant de type vertical, la deuxième de type horizontal.

La dimension de la légitimation semble aller donc dans les deux sens : d'un côté, la recherche de continuité dans la réflexion disciplinaire, de l'autre, la portée novatrice mise en avant par le Ministère. La première fonde la valeur et la pertinence de la ville durable sur l'usage de catégories consolidées, mais essentiellement tournées vers le passé ; de l'autre, la portée innovante se veut légitimante du Ministère vis-à-vis des attentes des citoyens.

Parallèlement, la dimension de normalisation des pratiques de transformation de l'urbain participe d'un processus plus ample de redéfinition du rôle du pouvoir central, qui en remet en question l'approche *top-down*. La construction de cette dimension a été faite à partir de trois ensembles d'objets : les labels, les systèmes d'indicateurs, les bonnes pratiques. Toutefois, la production de données homogènes concernant des territoires très différents entre eux, pose non pas la question de l'exactitude de nouvelles mesures ou quantités à la base d'une normalisation des pratiques, mais plutôt celle de leur pertinence et de leur réelle représentativité.

Si l'on se penche sur les systèmes de certification, de la construction jusqu'à l'échelle urbaine, en France comme ailleurs, au delà du risque de simplification et d'uniformisation, l'on voit émerger une apparente contradiction. En effet, la stratégie propre à ces outils, qui est celle de reconduire la complexité du réel à une série d'objectifs / sous- objectifs / indicateurs, semble mettre en question l'approche globale affichée par le développement durable. De plus, l'absence de profondeur historique qui va souvent de pair avec ces outils de la normalisation, semble cacher les risques d'une banalisation par rapport à la notion même de développement durable.

¹⁴⁷ Cette vision est toutefois remise en question dans les différents contextes locaux, comme le montre l'exemple de Strasbourg. Cf. *infra*.

Les systèmes d'indicateurs ont été considérés dans notre analyse comme le symptôme d'une « culture de l'évaluation » émergente, qui se diffuse avec le besoin de connaître l'impact (économique, environnemental, social) de nos actions qui est à la base du principe de responsabilité. Mais dans les faits, la question des indicateurs renvoie à l'acceptabilité d'un objet ou bien d'un processus par rapport à un modèle de référence. Comment favoriser l'émergence de cette culture, sans pour autant la banaliser ? A ce propos, nous avons abordé la question de l'élaboration locale de normes, finalisée pour la création d'un « environnement subjectif », en opposition à un « environnement objectif » qui tient compte des représentations du cadre de vie de la part des habitants.

De même, la récurrence d'approches fondées sur les « bonnes pratiques » témoigne de cette recherche de reproductibilité ; ces bonnes pratiques sont toutefois à la base de certains effets pervers, car elles ne tiennent pas compte des contextes – culturels, législatifs et environnementaux – en réduisant les processus de projet à leur produit. En outre, le passage de la réflexion à la praxis a tendance à modifier la nature ontologique de ces bonnes pratiques, de cognitives à normatives. L'exemple des Ecoquartiers, les quartiers dits « durables », témoigne de son côté d'un mouvement contradictoire : avec la construction progressive d'une référence architecturale, la valeur innovante de ces projets est progressivement réduite, en faveur d'une exemplarité éprouvée.

Tous les outils et les pratiques reconductibles à la dimension de la normalisation renvoient à une vision gestionnaire des questions urbaines. Comme pour la légitimation, ces pratiques risquent selon nous de reconduire la ville durable au champ de l'existant, de pratiques codifiées, en en mettant en doute la portée novatrice et le potentiel d'innovation. Nous avons donc mis en avant des suggestions pour une évolution de cette dimension de normalisation : d'un côté, favoriser l'intégration de la logique de projet dans les processus de gestion, de l'autre, ouvrir les pratiques normalisées à un processus d'hybridation, plutôt que d'uniformisation.

1.b Les thématiques abordées

Dans ce cadre, la recherche POPSU 2 nous a permis de mettre en relation par l'analyse de stratégies urbaines, les thématiques de la ville, de la végétalisation (par le biais de la Trame Verte et Bleue - TVB) et des changements climatiques (par le biais du Plan Climat Energie Territorial - PCET). Dans un souci d'amélioration de qualité de vie en milieu urbain et face aux enjeux environnementaux majeurs, tel que ceux induits par les changements climatiques (CC), il est nécessaire d'associer et de co-construire des réflexions sur l'urbain, la nature et le climat. Le Développement Durable peut constituer une porte d'entrée dans une telle démarche de réflexion et de construction d'une stratégie urbaine mais elle n'en est pas la seule. Il est aujourd'hui assez rare de réfléchir à une stratégie urbaine qui englobe ces

différentes thématiques. Pourtant, dans la perspective de la réduction des émissions des Gaz à Effet Serre (GES) ou de l'adaptation du territoire à des aléas climatiques de plus en plus intenses, cela paraît essentiel. Le laboratoire AMUP - composé d'architectes, d'anthropologues, d'historiens, de géographes, de sociologues et d'urbanistes - et le cadre du programme POPSU 2 se sont présentés pour nous comme les lieux idéaux pour mener une telle recherche. Car l'analyse de la stratégie urbaine appelle bien à des thématiques transversales et à de compétences issues des sciences architecturales tout comme des sciences humaines et sociales.

L'intérêt de nos travaux respectifs va bien au delà de l'analyse parallèle des processus d'élaboration de la Trame Verte et Bleue et du Plan Climat Energie Territorial de la CUS : il s'agit aussi de comprendre quelles peuvent être les interactions, entre ces deux outils de la stratégie urbaine. Comment peuvent-ils s'établir l'un par rapport à l'autre ? En quoi ils répondent chacun à des thématiques transversales, à des questionnements sur l'urbain, la nature et le climat ?

Les TVB et les PCET peuvent trouver des terrains d'action communs, notamment à partir du besoin de végétalisation des villes pour atténuer les GES, s'adapter aux CC et favoriser la biodiversité. Nous proposons d'aborder les questions des stratégies développées dans ces deux formes de projets territoriaux à partir de la notion de durabilité et à partir de la prise en compte des changements climatiques.

Par le biais de notre recherche nous essayons de comprendre le caractère du dialogue à ce sujet entre élus, services de la ville et université. Puisque en effet, les enjeux de la biodiversité et du climat concernent autant la vie politique et la sphère civile que le monde académique. Ils demeurent toutefois souvent étanches entre eux.

Le Plan Climat Energie Territorial : préparer à un avenir incertain

La problématique du PCET permet d'aller plus loin dans le traitement de la thématique développement durable. En effet, la plupart des stratégies menées au nom du développement durable s'articulent à partir du triptyque environnement-économie-société ; le PCET, en se centrant sur la question des changements climatiques, offre un terrain d'application concret et ambitieux au développement durable. Par ailleurs, l'implication d'un territoire dans la lutte contre les changements climatiques est inconcevable sans en passer par le croisement théorique et pragmatique du problème tout comme elle ne peut faire l'impasse sur l'entrecroisement des trois entrées du développement durable, c'est-à-dire sans recourir aux aspects écologiques, sociaux et économiques d'une politique locale appliquée au climat.

Cette démarche ne constitue bien évidemment pas la seule façon d'aborder les problématiques liées aux changements climatiques, notamment lorsque l'on souhaite adapter son territoire à des risques climatiques. En effet, lorsque l'on aborde la question des risques climatiques, nous faisons appel à des dimensions plus techniques et politiques, faisant notamment référence à l'identification des vulnérabilités potentielles d'un territoire et donc à des approches bien plus fines et précises, appelant à des compétences pluridisciplinaires approfondies (CERTU, 2006). La problématique de la lutte contre les changements climatiques renvoie à deux notions, qui constituent les deux volets d'un PCET celles de l'atténuation et de l'adaptation.

Comme le définit l'ADEME, « le Plan Climat Energie Territorial (PCET) est un projet territorial de développement durable dont la finalité première est la lutte contre le changement climatique »¹⁴⁸. Le PCET peut donc être abordé sous deux volets, celui de l'*atténuation*, autrement dit par la réduction des émissions de gaz à effets de serre du territoire, et celui de l'*adaptation* qui consiste à réduire les vulnérabilités du territoire aux changements climatiques (Rudolf, 2012). Ces deux volets induisent notamment une préparation et une modification technico-économique, culturelle et sociale des territoires (Joerin, 2007) à un avenir incertain.

De plus, un PCET est l'exemple concret d'un projet politique local qui se construit dans une démarche de relocalisation territoriale. C'est-à-dire qu'il est l'exemple du passage d'une politique nationale (Le Plan Climat de la France et les lois Grenelle 1 et 2) à une politique territoriale locale (ce qui renvoie au passage entre le global et le local). Nous préciserons le contexte au sein duquel la relocalisation prend forme dans un chapitre suivant. Le Plan Climat induit un exercice complexe, celui de situer les changements climatiques planétaires à l'échelle de son territoire. Il s'agit de percevoir et de prévoir les risques climatiques à l'échelle locale. De comprendre comment son territoire est concerné par des changements climatiques planétaires.

Nous allons aborder ce volet de la recherche POPSU 2 à partir de l'analyse du Plan Climat Energie Territorial (PCET) de la Communauté Urbaine de Strasbourg. Cette approche nous permet de questionner la prise en compte de la problématique des changements climatiques à l'échelle strasbourgeoise et d'interroger sa contribution aux stratégies urbaines de la CUS : comment l'agglomération Strasbourgeoise (CUS) prend-elle en compte la question des changements climatiques dans le cadre de son PCET ? Quelles peuvent être les influences d'une telle problématique sur l'organisation des équipes de la CUS ?

¹⁴⁸ Source: <http://www.pcet-ademe.fr>.

La Trame Verte et Bleue : évolutions disciplinaires et cultures locales

Du point de vue de l'urbain, l'objectif du développement durable se traduit dans une série de sous-objectifs, tels que la réduction des émissions des GES, de la réduction consommation d'énergies non renouvelables, la réduction de la consommation du sol, l'augmentation de la qualité du cadre de vie, réduction des inégalités sociales... Plus spécifiquement du point de vue spatial, le débat français autour de la durabilité urbaine semble se polariser autour de certaines thématiques récurrentes, tels que la « nature en ville », la densité du bâti, la « mobilité durable », la performance énergétiques des bâtiments, la rénovation et plus en général la ré-utilisation du parc existant, la mixité fonctionnelle et sociale... ces thèmes sont mis en articulation avec les sous-objectifs qu'on vient de citer et interrogent la territorialisation du développement durable (Theys, 2002).

La réflexion ne s'articule pas uniquement à partir de solutions spatialement préétablies et reproductibles. Au contraire, elle laisse apparaître des antinomies. Le croisement de thématiques et d'objectifs semble indiquer la formation de configurations récurrentes, qui se superposent, s'hybrident, ou encore qui témoignent des conflits existants autour de solutions vertueuses : ville dense, polycentrisme urbain, traitement de bords/marges/frontières, stratégies agricoles, *green belts*, villes linéaires... il ne s'agit pas forcément de solutions marqués par une grande nouveauté. Ce qui change toutefois sont les valeurs associées à ces configurations récurrentes, valeurs changeantes en fonction des contextes locaux et fonction de la capacité de ces configurations à répondre à la crise écologique actuelle. Dans le débat actuel, deux visions essentiellement opposées émergent : l'une considère l'urbain comme une altération de l'état naturel qui doit être rétabli, de manière ou d'une autre ; l'autre, plus « urbano-centrique », est caractérisé par la stigmatisation des solutions à basse densité, tant du point de vue environnemental que du point de vue social.

Dans ce contexte, la TVB assume un rôle tout à fait intéressant. A l'origine outil finalisé au maintien de la biodiversité à la très grande échelle, cet outil a subi progressivement une évolution sous deux aspects : d'un côté, il a progressivement interrogé des échelles de plus en plus réduites, jusqu'à celle du bâtiment ; de l'autre, cette approche s'est diffusée des milieux naturels aux milieux urbains, où justement la biodiversité est davantage en danger. Progressivement, le débat s'est orienté vers des « trames vertes urbaines »¹⁴⁹, de la « végétalisation à la micro-échelle » vers un « verdissement » généralisé du milieu urbain, justifié par un « désir de nature » mis en avant par les habitants...

Du point de vue de l'aménagement, la TVB a progressivement intégré les outils de planification, aux différentes échelles. Chacun dans ses propres périmètres et dans ses propres champs d'action, a

¹⁴⁹ Cf. résultats du programme de recherche ANR intitulé « Trame Verte Urbaine » et Arrif T., Blanc N. et Clergeau P., 2011.

appréhendé progressivement les éléments verts dans une optique systémique et non pas par « taches ». D'outil issu des sciences de l'environnement, il a progressivement intégré l'ensemble des pratiques et des réflexions propre à l'aménagement du territoire. Ce processus a été accéléré notamment par la formation d'un réseau écologique paneuropéen¹⁵⁰ au fil des années 1990, et, dans le contexte français, par la création d'un outil dédiée à l'issue des lois Grenelle¹⁵¹. Comme il arrive souvent, ce passage a été marqué par des nouvelles expressions qui sont apparues dans le débat : « coulées vertes », « traversées vertes », ... se sont superposées à des termes tels que parc, jardin, espace vert... Les instances à l'échelle trans-européenne ont donc rejoint les évolutions en matière d'aménagement à l'échelle nationale, autour des enjeux de protection de la biodiversité et, plus en général, de la « nature ».

La thématique d'une mise en réseau d'espaces verts n'est pas en soi une nouveauté du débat contemporain : en effet, « les dimensions de mise en réseau d'espaces naturels, du point de vue culturel, récréatif et environnemental, se retrouvent de manière théorique dans l'idée de construire un réseau de trames vertes, tel que développé, depuis les années 1970, soit par les écologues du paysage soit par les géographes » (Arrif, *et al.* 2011 : § 22). Toutefois, l'émergence de la réflexion autour de la TVB, évoque aujourd'hui la possibilité de créations de nouvelles approches pluridisciplinaires et de nouvelles hybridations entre le monde de la recherche et celui de la planification et de l'aménagement du territoire.

En particulier, l'enjeu est celui de faire ressortir les déclinaisons locales du concept de TVB, qui n'est pas uniquement à envisager du point de vue spatial, mais aussi en tant que révélateur d'une « culture de territoire » locale. Cette culture toucherait aux valeurs et aux représentations liées à l'environnement, mais aussi aux approches et aux jeux d'acteurs locaux, et interroge à nouveau les évolutions récentes de la planification. Telle est l'hypothèse qui nous guidera dans l'analyse de la TVB et du PCET à Strasbourg.

2 Les sources utilisées

2.a Les sources documentaires

Thématique PCET

Pour construire la partie d'analyse consacrée au Plan Climat Energie Territorial (PCET) et à sa contribution aux stratégies urbaines engagées par la Communauté Urbaine de Strasbourg, nous nous

¹⁵⁰ Nous renvoyons ici à la « Stratégie paneuropéenne pour la protection de la diversité biologique et paysagère » promue par l'ONU et le Conseil de l'Europe suite au Sommet de la Terre de Rio (1992).

¹⁵¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ; chapitre II, art. 121 et 122.

sommes appuyées sur différents supports. En particulier, nous avons étudié différents documents élaborés et diffusés par la CUS sur le site internet, <http://www.strasbourg.eu>. Des documents nationaux comme le *Plan Climat de la France* (2011), le *Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques* (et décrets et textes des lois *Grenelle 1 et 2*) ont aussi été consultés afin de comprendre comment le PCET de la CUS se situe dans un contexte national et européen dédié à la lutte contre les changements climatiques.

Des documents concernant l'élaboration et le suivi des PCET, ont été étudiés à partir des éléments diffusés par l'ADEME. Il s'agit du guide méthode des PCET, du guide « un Plan Climat à l'échelle de mon territoire » ou encore du guide « 15 plans climats-énergie territoriaux. Régions et départements, animateurs territoriaux de la lutte contre le changement climatique ». D'autres documents méthodologiques et informatifs ont été consultés sur le site de l'observatoire des PCET de l'ADEME. La fiche du PCET de la CUS, disponible sur l'observatoire des PCET-ADEME a aussi constitué un support d'information important. Les documents faisant références à des échelles d'engagements et d'actions départementales, régionales, nationales et européennes ont été consultés dans l'intérêt de situer les actions et stratégies de la CUS en regard à des préconisations et des stratégies à moyenne et grande échelle. Cela nous a permis de situer les processus analysés sur Strasbourg par rapport à un contexte de réflexion plus large. L'enjeu principal de stratégies locales relatives à la lutte contre les changements climatiques est de contextualiser et de localiser des problématiques généralement traitées à des échelles spatiales et temporelles globales à l'échelle d'un territoire spatio-temporel singulier.

La conduite d'entretiens semi-directifs constitue le second support d'analyse privilégié. Nous avons réalisé plusieurs entretiens au sein des services administratifs de la CUS, notamment auprès de l'équipe de projet du Plan Climat et auprès de l'ADEUS. L'entretien semi-directif est une méthode de recueil de données utilisée en sociologie. Il est semi-directif, ou centré, car l'échange se base sur des thèmes de discussion. Le chercheur dispose d'une grille d'entretien qui comprend des thèmes qu'il devra aborder dans la discussion. L'intérêt de ce type d'échange est qu'il n'est pas trop strict et n'enferme pas le dialogue. Il s'agit d'une méthode compréhensive qui laisse libre cours aux choix de réponse des enquêtés, avec leurs mots et les détails faisant sens selon eux. Cette méthode permet l'étonnement, ouvre le questionnement sur la complexité des objets étudiés. Les entretiens ont concerné les membres de l'Equipe projet « Plan Climat » de la CUS et le chargé environnement à l'ADEUS.

Le dernier support d'analyse est issu d'observations participantes, lors de quatre réunions des PCET

alsaciens¹⁵². Ces réunions sont organisées par l'ADEME et la région Alsace à raison d'une réunion tous les mois ou tous les deux mois. L'intérêt de la réunion à destination principalement des chefs de projet Plan Climat et des chargés de mission PCET de la région Alsace, est d'échanger sur l'état d'avancement des PCET, de suivre des formations ponctuelles et de recevoir des informations et conseils de la part des coordinateurs territoriaux de l'ADEME, sur les réglementations, les nouveaux enjeux, des démarches administratives et techniques à intégrer dans les PCET. Pour la recherche, il a été intéressant de suivre de telles réunions dans le sens où elles nous ont permis de situer les démarches de Strasbourg en regards à d'autres démarches et implications de territoires voisins.

Documentation :

ADEME, (2009), Construire et mettre en œuvre un Plan Climat Energie Territorial. Guide méthodologique, Paris.

CUS, (2009), *Compte rendu du premier forum sur le climat, 1^{er} décembre 2009*, Strasbourg.

CUS, *Le Plan Climat Territorial de la Communauté Urbaine de Strasbourg*, Février 2010, Strasbourg.

CUS, (2010), *Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), Quatrième atelier thématique*.

GIEC, (2007), *Rapport d'évaluation intitulé Climate Change*, 2007.

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, (2004), *Plan Climat de la France. Mise en œuvre du Grenelle Environnement*, Paris.

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, (2011), *Plan Climat de la France, Actualisation 2011*, Paris.

ONERC, (2004), *Êtes-vous prêt ? Un guide pour l'adaptation à l'attention des collectivités locales*, Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, Paris.

ONERC, (2007), *Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique*, Paris, La Documentation française.

ONERC, (2011), *Stratégie Nationale d'adaptation au changements climatique, PNACC*, Paris.

Sites internet :

<http://observatoire.pcet-ademe.fr>

<http://www2.ademe.fr>

<http://www.energievie.info>

<http://www.strasbourg.eu/>

<http://observatoire.pcet-ademe.fr>

www.legrenelle-environnement.fr

Tableau 1: Corpus principal pour l'analyse du PCET à Strasbourg

Thématique TVB

Pour la description et l'analyse de la mise en place de la TVB, nous nous sommes appuyées essentiellement sur deux types de dispositifs. Le premier est celui de l'analyse de documents, le deuxième est celui des entretiens. Nous avons donc utilisé les documents à partir de différents objectifs : en premier lieu, comprendre la multiscalarité de la TVB. En effet, celle-ci fait l'objet de plusieurs actions d'étude et de planification à différentes échelles ; nous avons donc analysé la TVB à l'échelle de la Région, jusqu'à l'échelle de la Ville de Strasbourg, en passant par l'échelon départemental, du Schéma de Cohérence, et de la Communauté Urbaine. En traversant les échelles, nous avons essayé de comprendre les différentes acceptions de la TVB qui ressortent. En effet, si la

¹⁵² Réunion PCET d'Alsace, période février-mai 2012.

TVB est un outil finalisé à la préservation de la biodiversité, elle s'est progressivement enrichie d'autres enjeux au sein de l'aménagement du territoire, en laissant émerger des potentialités liées aux transports, à la valorisation des paysages, mais aussi de l'attractivité économique et aux politiques de l'habitat.

Documentation :

CUS, ADEUS, 1996. *Plan vert de la CUS*, Strasbourg
CUS, ADEUS, 1996. *Plan bleu de la Communauté urbaine de Strasbourg. Analyse de l'état actuel des cours d'eau, canaux et gravières*, Strasbourg

CUS, 2002. *Cahier des charges des études de définition des Coulées Vertes d'Agglomération*. Dossier validé, Strasbourg.

CUS, 2000. *Deuxième projet d'agglomération 2000-2010. Construire ensemble un développement durable et solidaire*. Document annexe à la délibération du Conseil de Communauté du 14 avril 2000. Strasbourg : CUS

CUS, 2009a. *PLU. Ateliers thématiques. La ville passante*. Strasbourg : septembre 2009

CUS, 2009b. *PLU. Ateliers thématiques. Métropole e proximité*. Strasbourg : septembre 2009

CUS, 2009c. *PLU. Deuxième atelier. Ville et nature*. Strasbourg : 23 octobre 2009

CUS, 2010a. *PLU. Troisième atelier. Projet urbain*. Strasbourg : 4 mars 2010

CUS, 2010b. *PLU. Quatrième atelier. PADD*. Strasbourg : 31 mars 2010

CUS, Ville de Strasbourg, Ville de Kehl, 2010. *Projet EcoCités Strasbourg-Kehl, métropole des Deux Rives*. Strasbourg : octobre 2010

CUS, Ville de Strasbourg, 2012. *Livre blanc de l'atelier de projet PNU. Cahier 1 : travaux et propositions de l'atelier de projet*. Janvier 2012, Strasbourg.

Département du Bas-Rhin, ADEUS, 2010. *Référentiel paysager. Secteur CUS*,

Région Alsace, 2010. *Compte-rendu du Comité Alsacien pour la biodiversité. Réunion du 16 juillet 2010*.

DUAH, ADEUS, 2012. *Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)*. Document de travail, version du 5 juillet 2012, Strasbourg.

Syndicat mixte du SCOTERS, ADEUS, 2006a. *SCOTERS. Notice de présentation (mod. n° 1, approuvée le 19 octobre 2010)*, Strasbourg.

Syndicat mixte du SCOTERS, ADEUS, 2006b. *SCOTERS. Document d'orientations générales (mod. n° 1, approuvée le 19 octobre 2010)*, Strasbourg.

Syndicat mixte du SCOTERS, ADEUS, 2006c. *SCOTERS. Rapport de présentation (mod. n° 1, approuvée le 19 octobre 2010)*, Strasbourg.

Syndicat mixte du SCOTERS, ADEUS, 2006d. *SCOTERS. Projet d'aménagement de développement durable (mod. n° 1, approuvée le 19 octobre 2010)*, Strasbourg.

Syndicat mixte du SCOTERS, ADEUS, 2011. *Rencontres territoriales. Eléments de synthèse*, Strasbourg.

Ville de Strasbourg, CUS, 2013. *Ateliers de projet : quelles orientations retenir pour le PNU de Strasbourg ?*, Strasbourg.

Ville de Strasbourg, 2013. *Délibération du Conseil Municipal du lundi 27 mai 2013. Création du Parc naturel urbain Ill Bruche*. Strasbourg.

Ville de Strasbourg, 2012. *Le livre blanc de l'atelier de projet PNU. Cahier 1. Travaux et propositions de l'atelier de projet*. Strasbourg, janvier 2012.

Sites internet :

<http://www.adeus.org>

<http://www.alsace.developpement-durable.gouv.fr/>

<http://www.strasbourg.eu>

<http://www.scoters.org>

<http://www.region-alsace.eu/>

www.legrenelle-environnement.fr

Tableau 2: Corpus principal pour l'analyse de la TVB à Strasbourg

L'analyse a eu pour objet les documents graphiques, mais aussi les textes produits. Un autre objectif a donc été celui de comprendre quels sont les enjeux qui relient la TVB aux approches et aux catégories

propres à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire. Dans ce sens, l'émergence d'un discours sur la métropole durable a façonné notre analyse.

La réalisation d'entretiens (voir *infra*) nous a permis de construire des passerelles entre des projets espacés dans le temps, de comprendre les continuités propres à la pratique de planification et du projet territorial *pre-durable*¹⁵³. Les récits des acteurs nous ont permis d'enquêter sur la diffusion du développement durable au sein de leurs pratiques, de comprendre le degré de « perméabilité » à une telle notion, le rapport entre cette notion et leur culture professionnelle. Ce travail a été nécessaire afin de saisir le statut donné à la notion de développement durable : outil technique, nouveau mode de développement ou bien nouvelle façon d'aborder les problèmes ?

2.b Rôle des entretiens

Le choix d'un outil d'enquête : le rôle des entretiens

Comme pour les autres thématiques, l'enquête qui sera présentée par la suite vise à étudier les grandes stratégies et les projets qui ont marqué l'évolution de l'agglomération strasbourgeoise sur la longue durée (de l'approbation du 2ème projet d'agglomération jusqu'à aujourd'hui), au prisme de l'émergence du développement durable. A travers les entretiens, nous cherchons à porter des éléments utiles à la compréhension de la diffusion et de la construction locale du développement durable sur la période longue (2000-2013).

Dans le cadre des dispositifs mis en place pour la construction de la « métropole durable » strasbourgeoise, les entretiens proposés peuvent contribuer sous deux aspects : comprendre « les faits » sous le spectre du récit de différents acteurs, et saisir « les notions et les images » liées à la culture locale de la ville. Il s'agit de deux niveaux de réflexion distincts : si le premier peut être défini comme degré zéro (en sachant qu'il s'agit évidemment d'une approximation), le second, demande de mettre en relation les différents récits des acteurs, et de les rapporter à des concepts de type général (par exemple, que veut-on dire par « développement durable » ?). Les entretiens, produits sur une échelle de temps de trois ans environ, se définissent en tant que source disponible au développement de ces deux niveaux. Il est opportun de rappeler que les entretiens ont été précédés par un questionnement sur l'identification des acteurs en jeu, et sur les thématiques transversales possibles.

Le choix des entretiens en tant qu'outil d'enquête est dû à la volonté de garantir une complémentarité des outils nourrissant la recherche : l'enjeu de comprendre l'émergence et la construction locale du développement durable à l'échelle locale et sur le long terme semblent motiver ce choix. En effet, les

¹⁵³ L'intégralité des entretiens réalisés figure en annexe.

entretiens permettent de mettre en relation l'actualité avec les événements du passé, en faisant émerger les éléments du débat de l'époque, filtrés par le récit des uns et des autres. L'entretien devient alors aussi un moyen de faire émerger pas uniquement les faits, mais aussi le regard de l'interviewé, regard qui est significatif sous le point de vue des différentes cultures disciplinaires qui alimentent la construction et la réflexion sur la mise en forme opérationnelle du développement durable.

Les entretiens se posent donc comme un outil ayant un double avantage : d'un côté, ils permettent une mise en relation synthétique entre les faits, les dispositifs et les éléments qui ont marqué l'histoire récente de la ville et du territoire strasbourgeois ; de l'autre côté, ils permettent de mieux saisir les différentes cultures des acteurs interpellés, et la relation entre celles-ci et la notion de développement durable.

Méthodologie de l'enquête

La typologie d'entretien choisie pour cette enquête est celle des entretiens semi-directifs. Dans ce type d'entretien, l'ampleur des questions permet aux interviewés de se placer librement par rapport à une problématique, voire de mieux la définir selon leur point de vue. Plus précisément, l'entretien se déroule en alternant une attitude directive avec l'introduction d'une thématique de la part de l'interviewer, et une attitude non-directive une fois que le thème a été introduit. Dans ce contexte le chercheur se place dans une position d'écoute, en « faisant le point » une fois la thématique traitée, souvent avec une phrase qui se propose de résumer la position de l'interviewé.

Dans l'économie générale de l'enquête, l'entretien peut être défini comme outil qui participe à la mise en place d'une épistémologie compréhensive. En référence à J.-C. Kaufmann¹⁵⁴, on peut donc parler d'entretien compréhensif. Cette approche veut « renverser le mode de construction de l'objet » (p.11), en définissant la recherche comme un tissage d'aller-retour entre le travail de terrain et la construction des hypothèses. La recherche ne serait plus définie par des séquences « étanches » - formulation de l'hypothèse, travail de terrain, vérification de l'exactitude de l'hypothèse - mais plutôt par un lent travail d'accumulation incrémentale.

En fait, dans une position que l'on pourrait placer aux antipodes de la vision positiviste de la connaissance, observation, hypothèse et définition de l'objet scientifique sont difficilement isolables dans la démarche qui est celle du chercheur ; il s'agit plutôt d'aller-retours continus entre ces trois étapes. Cela dit, on pourrait définir l'entretien comme un dispositif qui permet au chercheur de faire interagir ces trois composantes, grâce à la sollicitation de l'interviewé. Nous avons donc travaillé à la

¹⁵⁴ Kaufmann, J.-C. (1996). *L'entretien compréhensif*. Paris : Nathan.

définition d'un entretien-type, en sachant que celui-ci pouvait être remis en question, on bien s'articuler différemment au moment de l'entretien.

Le but des entretiens devient donc celui d'identifier les systèmes de pensée des acteurs interviewés, de comprendre les catégories qui sont à la base de leurs réactions et de leur récit. Dans ce cadre, le chercheur se pose dans une double attitude : d'un côté il est à l'écoute de l'interviewé, dans une position d'apprentissage par rapport à ce dernier ; de l'autre, il définit progressivement des hypothèses d'ordre général par rapport aux thématiques abordées. Pour cela, le chercheur doit se trouver à la « bonne distance » de l'objet de son observation et de l'interviewé lui-même : il doit s'engager à l'interaction avec l'interviewé, en même temps il doit garder une distance par rapport aux savoirs et aux points de vue qui s'en dégagent. Comme on voit, le chercheur, même s'il est apparemment « silencieux » dans le cadre d'un entretien, joue un rôle actif si on place l'entretien dans le cadre plus ample de la production de connaissances.

L'individuation des acteurs

L'enquête se pose au croisement de plusieurs thématiques, sa période de référence étant la décennie 2000-2010. Comme dit dans l'introduction, elle se déroule sur deux niveaux : à un premier niveau, elle veut identifier les acteurs impliqués dans la construction, mise en place et déroulement des dispositifs d'opérationnalisation du développement durable ; à un deuxième niveau, elle veut saisir les cultures urbaines de ces acteurs, et leur évolution dans la période de référence : comment ces cultures sont-elles mises en question par la diffusion du développement durable ?

Cette enquête repose toutefois sur une hypothèse de fond : celle de l'expérience de projet (articulé selon différentes échelles, thématiques, temporalités etc.) comme dispositif capable de déclencher une véritable mise en relation des différents acteurs entre eux. Pour cela le choix des acteurs s'origine de différents projets entamés par la ville dans la période 2000-2011 : le deuxième projet d'agglomération, le projet de tramway, l'appel à projets EcoCité. Il s'agit de projets portés par la CUS ; toutefois, nos entretiens n'auront pas lieu exclusivement avec les acteurs de cette collectivité, mais aussi avec acteurs provenant d'autres institutions qui travaillent en collaboration avec la CUS sur ces mêmes projets. De plus, l'analyse de certains projets à d'autres échelles (régionale, départementale, etc.) nous permettra de placer l'action de la CUS dans un contexte territorial ample.

Le choix des acteurs à interviewer est donc lié à cette perspective : comment différents systèmes de pensée, reconductibles (mais pas réductibles) aux différentes postures professionnelles interagissent dans cet espace de mise en relation qui est le développement durable, à travers l'expérience concrète

du projet ? Les acteurs choisis ont donc pour point commun celui d'avoir fait partie, à plusieurs moments dans la période 1999-2012, de différents projets qui ont joué un rôle important dans la construction de la ville de Strasbourg.

Dans nos hypothèses, nous considérons le projet comme un processus capable, d'un côté, de déclencher les conflits latents entre les différentes parties qui participent au processus ; de l'autre, il constitue le cadre où ces mêmes acteurs sont titulaires d'un « espace de jeu » qui leur permet de s'exprimer et d'entrer dans un échange mutuel. La question du développement durable se traduit donc dans un « espace de mise en relation » qui se veut capable, malgré la présence de conflits et contradictions, de construire collectivement la ville de demain.

E. Chenderowsky : architecte-urbaniste. Depuis juillet 2004, responsable du service Programmation et Conception urbaines (Direction du Développement urbain) à la Communauté urbaine de Strasbourg. Projets : GPV Neuhof (2001), Il Projet d'agglomération de Strasbourg (1999-2001), Dossier EcoCités (2009).

P. Gout : ingénieur de l'ENTPE, elle est actuellement Chef de service Energie, Climat, logement, aménagement, à la DREAL Alsace.

M. Lux : ingénieur, il est actuellement chargé de mission Plan Climat à la CUS. Il a précédemment travaillé à l'ADEME.

A. Peter : paysagiste. Projets : tramway de Strasbourg (lignes A et D : 1996, lignes B et C : 2000, extensions : 2006-2008), secteur Port du Rhin (2011 – en collaboration avec R. Reichen).

B. Pipart : ingénieur. Depuis 1995 : Ingénieur au service Environnement écologie urbaine de la Communauté urbaine de Strasbourg. Conseil en environnement pour les documents d'urbanisme et les projets urbains. Plan bleu et plan vert de la CUS. Expertise hydraulique du réseau hydrographique de la CUS préalable à la révision du Plan de prévention des inondations (2001-2011). Création du Parc naturel urbain de Strasbourg en mode participatif.

A. Pons : architecte. Directrice générale de l'ADEUS. Elle a longtemps travaillé dans le milieu international, notamment dans le cadre de programmes des Nations Unies (Meds Cités, Unops, Guru Unesco, Habitat). Elle a participé à la première déclaration des Maires, la Déclaration d'Istanbul del 1996. Elle a été directrice de l'Agence d'urbanisme de Montbéliard.

R. Tabouret : ingénieur, enseignant à l'ENSAS. Chercheur et consultant de plusieurs projets pour la ville de Strasbourg et la Communauté Urbaine : Il projet d'agglomération, Plan Vert de la CUS, Atelier Urbain.

C. Trautmann : ancien maire de Strasbourg et présidente de la Communauté urbaine de Strasbourg de 1989 à 2001. Elle est aujourd'hui Vice-Présidente de la Communauté Urbaine de Strasbourg chargée des questions universitaires et du développement économique et Présidente du Port Autonome de Strasbourg.

J. Tribillon : architecte, elle est actuellement Directrice du Service Etudes et Prospective de la CUS.

Tableau 3: Les acteurs locaux interviewés entre 2011 et 2013. Tous les entretiens ont été réalisés par Luna d'Emilio (transcriptions comprises), à l'exception de celle à Mme C. Trautmann, réalisé par F. Nowakowski en décembre 2011.

Les matériels produits et leur analyse

L'enquête veut produire tout d'abord des transcriptions d'entretiens oraux ; il s'agit de produire une quantité suffisante de matériaux « bruts » et originels, disponibles à la mise en relation avec les autres parties de l'enquête (observation directe des ateliers, rencontres etc.).

Comme on a dit auparavant, l'enquête veut saisir la position de ces acteurs par rapport aux enjeux du développement durable et de sa mise en pratique, en en questionnant le rôle au sein du contexte

strasbourgeois : le développement durable se pose-t-il en continuité avec les cultures urbanistiques existantes, ou serait-il plutôt dans une position de rupture ? Cela permettrait de mieux saisir la position de ces acteurs par rapport aux initiatives du Ministère dans le domaine (ex. concours EcoCités), pour mieux encadrer leur activité.

Un possible élément commun qui émerge des entretiens est celui de l'expérience : pour aborder une question très large (ex. en développant la thématique « comment le développement durable pourrait-il produire des changements dans les cultures urbaines des acteurs ? »), les interviewés et le chercheur font souvent référence à des exemples pratiques, des épisodes dans la vie urbanistique de la ville qui ont permis de déclencher et nourrir une réflexion sur telle ou telle thématique. Cela se pose en continuité avec l'hypothèse énoncée auparavant, c'est à dire celle du projet comme dispositif capable de déclencher une véritable mise en relation des différents acteurs entre eux. Comment les différents acteurs racontent-ils leur « expérience de projet » ?

L'entretien se déroule souvent à partir de deux dispositifs : la citation et le récit. La *citation* d'écrits ou d'autres sources, proposée par le chercheur-interviewer, permet d'entrer dans un contexte particulier, une époque, en jouant sur les souvenirs de la personne interviewée par rapport à ce moment particulier de son expérience. L'acteur interviewé répond souvent à la citation par un *récit* correspondant à la période relative aux faits cités ; un tel récit permet de rajouter des éléments nouveaux, souvent inattendus, à la thématique évoquée, ou de saisir les éléments importants selon le point de vue de l'acteur interviewé.

3 Hypothèses et questionnements de départ

Dans le contexte européen, on assiste à une consolidation progressive de la durabilité urbaine : les politiques promues au cours des années 90 et 2000 souhaitent le dépassement des approches sectorielles, en faveur d'une approche systémique des problèmes, et posent la question de la traduction opérationnelle du développement durable, dont les collectivités locales semblent représenter l'échelon pertinent. L'évaluation des politiques entreprises joue un rôle de plus en plus central, dans une perspective de capitalisation des expériences et d'aide à la décision. Cet ensemble d'évolutions interroge les pratiques des acteurs de l'aménagement du territoire, en interne aussi bien qu'en externe : quelles nouvelles pratiques se diffusent avec le développement durable ? Celui-ci appelle à une redéfinition des cercles de l'action, qui dérive du fait que le développement durable est à considérer comme une nouvelle façon d'envisager les questions urbaines.

Le développement durable est caractérisé par plusieurs tensions constitutives. Le rapport entre local et

global appelle à une reconsidération des relations entre l'action et la réflexion et à une interaction plus étroite entre les différentes échelles. En outre, il interroge les continuités et les ruptures au sein de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire : ces deux champs de l'action sont caractérisés par une forte continuité, les changements ayant besoin de temps pour se diffuser dans les pratiques. Une autre tension qui caractérise le développement durable est celle entre l'individuel et le collectif : si d'un côté le développement durable appelle à envisager les problèmes à des échelles de plus en plus vastes (notamment par rapport aux enjeux environnementaux), de l'autre il est caractérisé par la mise en place d'actions à l'échelle de l'individu. De plus, les injonctions globales en matière de climat interrogent les modalités de construction des territoires, le rôle du politique devant les questions environnementales, mais aussi les visions de la nature qui sont à la base d'une demande sociale forte : ainsi, « associer le climat, l'urbain et la nature dans une même réflexion est ainsi aujourd'hui une nécessité » (Colombert et Boudes, 2012). Pour cela, nous avons choisi de traiter à partir des mêmes hypothèses deux outils différents, la Trame Verte et Bleue et le Plan Climat.

Nous partons du constat que la construction de la durabilité n'est pas uniquement application aux différents territoires d'une notion de portée générale telle que le développement durable ; elle est fonction des contextes territoriaux, elle se greffe sur les cultures urbaines, les différentes visions de l'environnement et de la société – façons localisées de penser le global et le local, l'individuel et le collectif, la rupture et la continuité... Il n'est pas possible de s'intéresser à la durabilité, si l'on ne se penche pas sur l'histoire de ces différents contextes, où elle est adaptée et interprétée, et sur les cultures – professionnelles, disciplinaires, citoyennes - qui co-existent.

Comment alors la durabilité émerge dans un contexte particulier, celui de Strasbourg ? Comment se met elle en relation avec le contexte politique, social et culturel qui la précède ? Si cette notion incite à l'entrecroisement des approches *top-down* et *bottom-up*, de quelle manière ces mouvements se déclinent localement ? De plus, comment ces approches interagissent avec le télescopage des échelles de l'action et celles de la réflexion ? Quelles ruptures, quelles continuités entre les façons de penser le territoire d'hier et d'aujourd'hui ? De quelle manière cette notion laisse émerger, ou bien accélère, la formation de nouvelles visions de territoires, de nouvelles déclinaisons du local et du global ? Le développement durable évoque une approche transversale des problèmes : comment cela se réalise-t-il à Strasbourg, notamment au sein des services de la CUS ? Avec quel mode de fonctionnement ? Quel rôle avec les autres actions territoriales entamées ? Comment le Plan Climat contribue à un avancement dans les autres démarches territorialisées, ou bien constitue-t-il une source de conflit ? Pour répondre à ces questions, nous essayerons de mettre en évidence les éléments qui ressortent du

débat avec les acteurs (réunions et entretiens individuels).

De plus, les changements climatiques ont des répercussions dans tous les domaines de la vie quotidienne, mais il reste difficile de quantifier et de localiser ces effets. De plus, ce n'est pas uniquement l'environnement qui est concerné ; les changements climatiques peuvent accroître les inégalités sociales existantes (Mancebo, 2011).

La TVB et le Plan Climat se veulent tous les deux des réponses à la crise écologique actuelle. Mais si les enjeux environnementaux liés à la TVB sont plus facilement reductibles à la demande de « nature en ville », les enjeux climatiques du Plan Climat évoquent une vision plus alarmiste du futur. Comment faire en sorte que l'ensemble des acteurs et des citoyens s'emparent du sujet, comprennent les impacts dans leur quotidien ? Comment ces deux outils font évoluer la construction de la métropole à Strasbourg ? Dans quelle mesure contribuent-ils à faire avancer les pratiques et les réflexions, dans quelle mesure font-ils émerger les conflits latents dans la « métropole durable » ?

Dans l'hypothèse faite au début de ce parcours de recherche, nous avons parlé de Strasbourg comme d'un « laboratoire de la métropole durable qui construit son récit à partir de 'ses images légendaires', de sa géographie et de sa scène politique et non pas à partir de grandes stratégies généralistes »¹⁵⁵. A Strasbourg, le débat actuel porte en particulier sur la construction de la « métropole durable ». Les tensions relatives à la notion de développement durable posent problème au moment de sa traduction opérationnelle. Ce passage n'est pas dépourvu d'ambiguïtés : si d'un côté le développement durable est considéré comme quelque chose « qui ne peut pas se faire à moitié », de l'autre les conditions pragmatiques de sa mise en œuvre font que les acteurs recourent au développement durable de manière à saisir les opportunités du moment, ou bien l'instrumentalisent en l'adaptant aux implications locales. A Strasbourg, cela renvoie notamment à une longue histoire d'indépendance vis-à-vis du pouvoir central, à une revendication de la particularité du contexte transfrontalier et historique qui fait que les initiatives *top-down* sont souvent considérées comme inadaptées pour répondre aux dynamiques agissant sur le territoire. *A contrario*, Strasbourg se veut porteuse de dynamiques issues du monde associatif et solidaire, de type *bottom-up*. La multiplication d'initiatives d'envergure nationale à ce propos (assises nationales du paysage, forum national de démocratie participative, des écoquartiers...) montre bien la volonté affichée de devenir une « ville phare du développement durable »¹⁵⁶. Dans ce cadre, nous avons essayé de comprendre quelles ont été les grandes figures de projet et les images porteuses de sens au niveau de la caractérisation de l'espace métropolitain à

¹⁵⁵ Cf. rapport intermédiaire, juin 2012. Voir aussi à ce propos Lussault M. (2005).

¹⁵⁶ Formule qui revient dans le débat, en particulier dans les dispositifs de démocratie locale. Cf. la contribution de A. Grigorovschi dans ce même rapport de recherche.

Strasbourg. A travers l'analyse des principaux outils d'aménagement, soient-ils des plans ou des projets, et à travers une série d'entretiens menés en parallèle avec l'organisation d'un colloque, nous avons essayé de comprendre comment la « figure de trame » a émergé dans le débat strasbourgeois, d'en dévoiler les potentialités vis-à-vis de la « question métropolitaine », et d'en comprendre la portée politique.

H ANALYSE-DESCRIPTION DES PROJETS ET DES STRATEGIES URBAINES (PCET)

1 La prise en compte des changements climatiques

1.a Du protocole de Kyoto au Plan Climat

Les impacts des changements climatiques agiront sur l'ensemble de la planète puisque nous savons, à partir des travaux du GIEC (2008) que les températures augmenteront de 1,4 à 6,4 degrés au niveau mondial. Introduite premièrement par les scientifiques (IPCC, 1990), la question des changements climatiques a ensuite été discutée et appropriée par les décideurs internationaux à travers des engagements politiques : nous pensons ici à la signature de la convention de Rio en 1992, puis à celle de protocole de Kyoto en 1997.

En particulier, le protocole de Kyoto a été le premier à fixer au niveau international, des quotas de réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES) pour les pays industrialisés. Suite à la signature du protocole de Kyoto, des engagements ont été pris au niveau européen par une redistribution des quotas au sein des pays membres. Un objectif de - 8 % des émissions de GES, a été fixé pour l'Europe des 15, sur la période 1990-2012. La France s'est à ce moment là, vue fixer un objectif de stabilité des émissions.

En 2005, dans le cadre de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique¹⁵⁷, la France s'est fixée comme objectif de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. Cet objectif a depuis été réaffirmé dans le cadre de la loi Grenelle 1. De plus, au niveau communautaire, la France s'est engagée, dans le cadre de l'adoption du paquet énergie climat, sur une réduction de 14 % entre 2005 et 2020 des émissions de gaz à effet de serre des secteurs non soumis à la directive sur le marché des permis d'émissions de GES¹⁵⁸.

La France inscrit ses objectifs de limitations des émissions de GES dans le cadre d'un Plan Climat en 2004. C'est ce plan national qui instaure pour la première fois les Plans Climat-Energie Territoriaux (PCET) et encourage, au niveau local et à tous les échelons des territoires, la réalisation de ces plans. Les collectivités territoriales sont donc incitées à élaborer des plans climat territoriaux déclinant dans leurs compétences propres une véritable politique climatique et énergétique locale. Depuis 2004, trois Plan Climat nationaux ont été publiés, en 2006, 2009 et le dernier en 2011.

Un extrait du Plan Climat de la France (2011) permet d'avoir un aperçu du positionnement et des

¹⁵⁷ Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) du 13 juillet 2005.

¹⁵⁸ Le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) a été établi par la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003.

engagements récents de la France :

« face au défi du réchauffement climatique, la communauté internationale a décidé de limiter la hausse des températures à 2°C. Cette décision collective n'aurait jamais pu être prise sans l'engagement de la France. Notre pays continuera de militer pour des engagements internationaux ambitieux et leur mise en œuvre. Réussir la politique climatique est à la fois un défi et une opportunité, parce qu'il s'agit là de l'un des principaux enjeux du changement de société où nous sommes engagés : nous sommes là au cœur du développement durable, c'est-à-dire aussi au cœur de la nouvelle croissance économique et de la nouvelle compétitivité ».

Les PCET s'inscrivent dans deux lois dites Grenelle Environnement 1 et 2 ; en particulier, la loi Grenelle 2 (art.7 du chapitre II) stipule que :

« le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable doit être renforcé. A cet effet, l'Etat incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme, des plans climat-énergie territoriaux avant 2012 »¹⁵⁹.

Plus récemment, et conformément à la loi Grenelle, le plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC, 2011) a été publié et présenté par le ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement. Il a pour objectif de présenter des mesures pour préparer, pendant les cinq années à venir, de 2011 à 2015, la France à faire face et à tirer parti de nouvelles conditions climatiques.

Dans ce contexte réglementaire multi scalaire, le PCET constitue une illustration d'une descente d'échelle, c'est-à-dire de la construction d'une politique locale, territoriale en regards à des engagements internationaux et des politiques nationales. Elaborer une politique de lutte contre les changements climatiques nécessite de re-situer localement des effets globaux. Lors des entretiens réalisés avec des chargés de mission PCET alsacien (rencontre de 8 animateurs PCET), il a souvent été indiqué que l'articulation entre ces différents engagements « n'est pas évidente » et que « le Plan Climat national n'est pas suffisamment concret, il s'agit de grandes recommandations qui sont difficilement applicables sur le territoire. », car « il ne peut pas y avoir une seule solution, chaque Plan Climat est différent. ». De plus il paraît très difficile de situer « à quel niveau nos actions locales contribue aux objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre ». Cela pose la question de la légitimité et de la valorisation des actions locales et territoriales dans une démarche nationale. Dans la thématique des changements climatiques et de l'élaboration d'un PCET nous sommes donc confrontés à la tension entre le global et le local, non seulement à partir des engagements politiques qui s'établissent à différentes échelles et sous les effets multiples induits par les modifications climatiques. En effet, l'augmentation globale des températures auront des

¹⁵⁹ Source: <http://www.pcet-ademe.fr>.

répercussions diverses selon les pays et les régions. Au sein de chaque région des différences territoriales importantes prendront forme, puisque l'exposition et la sensibilité aux événements climatiques ne sont pas les mêmes. Cela induit des vulnérabilités technico-économiques et sociales différentes et il sera nécessaire d'adapter chaque situation aux vulnérabilités identifiées. Lorsque l'on étudie un Plan Climat il est très intéressant de noter l'aller retour fréquent entre le global et le local avec une question récurrente : « quel est mon rôle, ma place dans la lutte contre les changements climatiques, quels seront les effets de ma politique sur mon territoire et sur la réduction mondiale des GES et de quelle façon mon territoire sera affecté, en quoi des effets globaux pourront me toucher ? ».

Ces questions prennent sens, selon notre analyse, à plusieurs stades de l'élaboration d'un Plan Climat. Premièrement, lors de la phase de diagnostic, lorsque l'on veut savoir quelle est la part d'émission du territoire dans les émissions globales (territoriales, régionale, nationale, internationales). Ensuite, au stade de mise en oeuvre du plan d'action, lorsqu'il est préférable de s'assurer de la cohérence de certaines mesures au regards d'autres projets et plans actifs à d'autres échelles¹⁶⁰. En effet, il est accepté aujourd'hui que le PCET et les autres plans d'urbanisme doivent se prendre en considération mutuellement : c'est l'exemple des PCET approuvés avant le 31 décembre 2012, qui doivent être compatibles avec les orientations et les objectifs du Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE).

1.b Atténuation et Adaptation : du global au local

Que l'on s'implique dans l'atténuation ou dans l'adaptation, la réappropriation et les interactions entre politiques nationale et locales ne sont pas les mêmes. Ces deux volets préconisés dans l'élaboration d'un PCET renvoient à des stratégies particulières et à des outils de mesure et de mise en application différents.

Le volet « atténuation » du PCET

Si l'on s'appuie sur la définition proposée par la Direction Générale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), « la politique dite d'atténuation consiste à tenter de maîtriser et de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour limiter le changement climatique ».

Pour l'expliquer rapidement, les GES sont parmi les principaux responsables du réchauffement climatique. Certains GES sont naturellement présents dans l'air comme la vapeur d'eau, le gaz carbonique, le méthane, le protoxyde d'azote. Mais les activités humaines renforcent leur présence dans l'air ce qui augmente l'effet de réchauffement du climat. Comme il est expliqué sur le site internet de

¹⁶⁰ Par exemple : le SRCAE, le SCOT, le PLU ou des projets régionaux et nationaux qui entravent certaines décisions.

la DREAL de la région Bretagne¹⁶¹ :

- « le gaz carbonique (CO₂) est surtout dû à la combustion des énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz) et à l'industrie (fabrication de ciment) ;
- le méthane (CH₄) provient de l'élevage des ruminants, de la culture, des décharges d'ordures, des exploitations pétrolières et gazières ;
- le protoxyde d'azote (N₂O) vient des engrais azotés et de divers procédés chimiques.

A cette liste, il convient de rajouter les gaz fluorés qui sont des gaz propulseurs dans les bombes aérosols, des gaz réfrigérants (climatiseurs). Ils sont émis aussi par diverses industries de fabrication (mousses plastiques, composants d'ordinateurs).

La durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère varie énormément : douze ans pour le méthane, une centaine d'années pour le gaz carbonique et de 50 000 ans pour l'hexafluorure de soufre.

Le volet atténuation des PCET est celui qui concerne de près les territoires. Plusieurs raisons peuvent être à la source de ce constat. Tout d'abord, la réalisation d'un bilan de GES est soumise à obligation pour certaines collectivités. Comme indiqué par l'ADEME :

« les lois Grenelle 1 et 2 ont généralisé la démarche PCET et rendue obligatoire l'approbation d'un Plan Climat-énergie territorial (PCET) pour les collectivités de plus de 50 000 habitants avant le 31 décembre 2012. Ce PCET s'appuie sur la réalisation également obligatoire d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre liées au patrimoine et à l'exercice des compétences de la collectivité »¹⁶².

Mais l'obligation de réalisation d'un bilan de GES ne paraît pas constituer l'unique et première raison de ce fort investissement dans des stratégies de réduction. Comme ont pu nous l'expliquer certains des chargés de missions PCET que nous avons rencontré, les actions qui ont centrées sur la réduction des émissions paraissent « concrètes » et « réalisables par l'ensemble des partenaires, que ce soit en interne dans nos services, ou en externe, sur les bâtiments de la collectivité ou auprès d'acteurs privés et de citoyens. ». En effet, les actions engagées dans la réduction des émissions constituent une porte d'entrée transversale pour travailler sur les changements climatiques au sein d'une collectivité.

De plus, le bilan carbone ne constitue pas l'unique outil de diagnostic utilisé dans l'élaboration d'un PCET. Selon l'échelle de territoire concerné par le diagnostic (Département, Conseil Général, Pays, Agglomération, etc.) et selon le statut du PCET (réglementaire ou volontaire), l'outil utilisé pour la réalisation du bilan des émissions de gaz à effet de serre peut différer. Certaines collectivités choisissent de se référer aux données de l'ASPA, en réalisant un inventaire territorial de la qualité de l'air, d'autres utilisent l'outil Bilan Carbone, labellisé par l'ADEME. Que l'on choisisse l'un ou l'autre de

¹⁶¹ Source : <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr>.

¹⁶² Source : <http://observatoire.pcet-ademe.fr>.

ces outils ou bien que l'on combine les deux, il s'agit de situer les objectifs du territoire en termes de réductions des émissions. Chaque territoire identifie lui même les orientations qu'il juge prioritaires ; à partir de là, il définit ses objectifs en termes de réduction d'émissions de GES. Ces objectifs constituent souvent un support pour l'élaboration du plan d'action du PCET et par la suite un « motivateur, un fédérateur pour avancer ensemble vers un objectif de réduction », comme l'indique un chargé de mission. C'est en ce sens que l'implication dans un PCET a une incidence sur les stratégies urbaines des agglomérations concernées. Pour atteindre ou au moins s'approcher des objectifs de réduction fixés, il est préférable que les préconisations du PCET soient prises en considérations de façon plus large dans la stratégie d'agglomération. En effet, il est important que l'ensemble des projets d'une agglomération s'inscrive dans ces objectifs et y contribue. En bref, que les différents acteurs du territoire se « mutualisent et apportent une pièce du puzzle » pour aller vers une « territorialisation de la stratégie de réduction », poursuit le même interlocuteur.

En effet, lorsque l'on traite d'atténuation, les interactions entre les échelles politiques et les échelles d'actions territoriales sont fortes et il est important que les efforts portés par les collectivités soient soutenus au niveau régional puis national puisque la réussite en sera plus forte si l'on regroupe les efforts et s'ils sont pérennisés et inscrit dans des stratégies dites de territoire. Sur ce point là, le support des autorités régionales et nationales est très important puisque les influences des réductions potentielles seront bénéfiques à l'ensemble de la planète.

Comme nous venons de le rappeler, la plupart des PCET s'engagent dans des politiques d'atténuation. Mais au delà de la limitation des émissions de GES, il est important et complémentaire mais surtout impératif de s'adapter aux changements en cours et à venir puisque nous ne pourrons que limiter et non éviter les modifications du climat.

Le volet « adaptation » du PCET

Le Conseil économique pour le développement durable a défini l'adaptation comme « l'ensemble des évolutions d'organisation, de localisation et de techniques que les sociétés devront opérer pour limiter les impacts négatifs du changement climatique et en maximiser les effets bénéfiques ». Il s'agit donc d'anticiper les effets des modifications climatiques sur nos territoires urbains et donc de réduire les vulnérabilités physiques et sociales du territoires et si possible saisir ces changements comme des opportunités. Selon le GIEC (2008), l'adaptation est l'ajustement des systèmes naturels ou humains pour répondre à des changements climatiques actuels ou attendus (ou à leurs effets), pour en modérer les conséquences négatives, voire pour en tirer profit. Mendelsohn (2006) explique que les stratégies d'adaptation peuvent aussi être définies comme les changements que les personnes, les entreprises ou

les gouvernements encourent pour réduire les dommages (ou augmenter les bénéfices) des changements climatiques.

S'adapter aux modifications climatiques signifie prendre en compte les vulnérabilités socio-climatiques spécifiques du territoire concerné, c'est à dire les vulnérabilités physiques et géographiques, car liées à la géographie du territoire et structurelles car liées aux installations et aménagements humains (CERTU, 2006). Ensuite les vulnérabilités sociales (vis-à-vis des organisations, des groupes ou des individus) c'est à dire des vulnérabilités professionnelles, liées au quartiers, à la culture, des vulnérabilités administratives, d'associations, politiques, économiques locales ...). Les diagnostics de vulnérabilités induisent des analyses complexes et précises qui mettent en avant la diversité des aménagements et espaces naturels tout comme la diversité des acteurs locaux du territoire (Tubiana, 2010). L'adaptation au changement climatique est donc bien une illustration de la vision qu'induit la relocalisation d'un risque global sur un territoire spécifique puisqu'elle induit une analyse fine et précise de ses vulnérabilités socio-climatiques.

Lorsque l'on travaille sur l'adaptation, on ne fait pas appel aux mêmes problématiques de stratégies urbaines et aux mêmes tensions entre le global et le local. Dans l'adaptation il s'agit de comprendre de quelle façon les effets globaux des changements climatiques pourront avoir un impact localement sur notre bassin de vie. Quels seront les impacts locaux de phénomènes mondiaux ? Quelles sont ou seront les vulnérabilités de notre territoire et comment les réduire ? Comment prendre en compte ces aléas, comment réagir ? Il s'agit donc de se réapproprier des effets planétaires, de se sentir concerné par les événements. Les étapes primordiales du PCET sont alors de réaliser un diagnostic de vulnérabilités du territoire, de trouver l'appui des bureaux d'études et de scientifiques pour le réaliser et d'établir un plan d'action afin de se prémunir des risques potentiels et d'en réduire les effets ou de s'en saisir comme opportunités. La difficulté principale dans l'adaptation est qu'il est très difficile aujourd'hui de prévoir et de comprendre quels seront les effets du climat à l'échelle d'un territoire. Cela nécessite des données très fines et précises qui sont encore délicates à établir pour la communauté scientifique et à appréhender par les acteurs locaux ; en effet, beaucoup d'incertitudes persistent et concernent aussi les échelles de temps auxquelles ces changements auront lieu. S'impliquer dans une stratégie d'adaptation nécessite de comprendre les effets locaux des modifications climatiques ce qui constitue une tâche particulièrement compliquée la fois pour les responsables politiques, mais aussi pour chacun de leurs services, y compris techniques, ainsi que pour leurs interlocuteurs extérieurs. Cette situation complique fortement le lancement d'un Plan Climat à volet adaptation car le sujet est vaste et fondé sur des éléments scientifiques difficiles à appréhender.

Pourtant il est nécessaire de réfléchir dès aujourd'hui aux moyens à engager pour limiter les effets des changements climatiques sur nos territoires, notamment par le biais de mesures d'adaptation aux vulnérabilités climatiques. S'il étaient perçus ou au moins imaginés, les risques climatiques pourraient d'ores et déjà être pris en compte dans les stratégies territoriales d'aménagement et dans des projets d'urbanisme locaux qui induisent de réfléchir à moyen et long termes.

2 Les PCET à l'échelle Alsacienne

L'Alsace constitue un espace d'étude privilégié lorsque l'on s'intéresse à un tel sujet, à la fois de part sa forte concentration de Plans Climat et du fait qu'elle est historiquement engagée dans des démarches de développement durable. De plus, l'Alsace se caractérise par un taux d'émission de GES moyen par habitant supérieur à la moyenne nationale avec une consommation d'énergie de 25 % supérieur au reste du pays (ASPA). Il y a actuellement 12 Plans Climat Energie Territoriaux sur la région Alsace, les plus anciens étant des PCET dits volontaires (7 PCET volontaires). Dans notre recherche, nous avons introduit une hypothèse, celle de la contribution des particularités locales dans l'élaboration de stratégie climatiques du type PCET. En d'autres termes, nous essayons de comprendre en quoi les différentes configurations d'acteurs au sein d'un PCET peuvent influencer les prises de décisions et les orientations stratégiques qui seront prises.

En effet, les plans climat rassemblent autour d'une même stratégie des acteurs publics et privés diversifiés et souvent nombreux. Le statut de ces différents acteurs mais aussi leur implication dans la démarche et les interactions entre eux peuvent influencer significativement les prises de décisions politiques et la mise en place des actions. De plus sur ces différents PCET, les équipes sont diversifiées, avec plus ou moins de transversalité et des compétences multiples et partagées selon les équipes et les porteurs de projet.

Mais nous avons aussi pu noter des convergences, notamment dans l'organisation des équipes projets du PCET. Les rôles entre les services internes et entre les acteurs internes et externes aux services administratifs d'une agglomération sont plus ou moins répartis de la même façon selon les territoires. Cela est, entre autres, lié à l'organisation hiérarchique des collectivités territoriales. De façon assez générale, les élus sont à la base du processus Plan Climat et formulent dès le départ les grands axes stratégiques du PCET. Ils occupent, notamment de part leur statut d'élus, une position de décideurs. Le chef de projet PCET ou le chargé de mission PCET, dispose d'un rôle de coordinateur, de fédérateurs entre acteurs et de lancement des actions. Ensuite ce sont les services internes, des collectivités du territoire et des acteurs de la société civile (entreprises, association) qui portent les actions, les développent et les pérennisent. Le PCET constitue ainsi un lieu d'où peuvent émerger et initier des

actions, notamment par une fédération importante des acteurs publics et privés. Il est ensuite du ressort des porteurs de projets (services, collectivités, acteurs de la société civile) de poursuivre les démarches engagées.

Si l'on fait état de l'état de l'art de ces PCET alsaciens, nous pouvons remarquer que les démarches et les stratégies sont très différentes. Certains territoires choisissent d'associer la démarche Plan Climat à d'autres projets préexistants, d'autres préfèrent distinguer leurs actions et démarches d'autres projets locaux. Le cas de Strasbourg semble faire partie de la première catégorie de « stratégie ». C'est à dire, et ce n'est qu'une hypothèse, que pour que les actions de lutte contre le changement climatique aient un sens et puissent se pérenniser, il paraît nécessaire qu'elles soient inscrites dans des démarches et des projets déjà en cours et qui n'ont pas pour seul objectif de traiter de changements climatiques.

Le Plan Climat est l'occasion de réfléchir à une vision stratégique et partagée, ainsi il peut être un biais vers la constitution d'un projet de territoire, c'est à dire d'un projet qui permet d'articuler et de mutualiser des démarches entre plusieurs échelles du territoire. Cela pose la question de la concertation entre les acteurs sur le sujet du PCET, notamment lors de comités d'organisation en interne, de réunions de concertations avec les partenaires du territoire, de débats et de conférences ou encore d'ateliers citoyens. Les démarches de concertations identifiées avancent divers objectifs : information, de précision du plan d'action, co-construction des stratégies, fédération des acteurs, pérennisation des actions.

Ces réunions et ateliers de concertations paraissent d'ailleurs devenir un impératif pour les animateurs PCET puisque la concertation interne et multi acteur (public-privé) favorise la « compréhension des objectifs et la connaissance entre les acteurs » et surtout cela permet « d'éviter l'essoufflement des actions et de motiver à poursuivre les efforts », selon un animateur Plan Climat interrogé.

3 Le Plan Climat de la CUS¹⁶³

3.a Organisation humaine du PCET au sein de la CUS

L'équipe du PCET de la CUS est dirigée par Emmanuel Rouède, Directeur Général Adjoint, responsable du Pôle Aménagement et Développement Durables du Territoire. L'équipe projet du PCET est composée d'un chef de projet qui est Mikaël Lux, chargé de mission du Plan Climat et de 22 personnes issus de différents services de la CUS et qui se partagent les missions dans les différents

¹⁶³ Les comparaisons faites avec d'autres PCET d'agglomérations et de Pays sont réalisées de façons méthodologiques et réfléchies pour mettre en lumière les actions de Strasbourg au regard d'autres observations sur la région Alsace.

domaines¹⁶⁴.

L'équipe projet du PCET de la CUS paraît donc pluridisciplinaire, très diversifiée, avec des compétences partagées, à l'image des thématiques du PCET qui sont transversales. Cette pluridisciplinarité est un élément particulier du PCET de la CUS vis-à-vis d'autres PCET de la région et représente un maillon important dans une démarche du type PCET. Comme nous l'avons présenté précédemment, les politiques de Plan Climat sont des projets qui touchent à l'ensemble des dimensions de stratégie urbaine et territoriale (des dimensions économiques, culturelles, urbanistiques, liées aux modes de vie et de déplacements etc.). Il est donc important de se doter de compétences techniques multiples, mais en veillant à garder une cohérence, une ligne directrice entre les différents services afin d'assurer une pertinence au projet Plan Climat. Au sein de la CUS cette ligne directrice paraît être axée sur les trois axes stratégiques du Plan Climat, qui ont été inscrits suite aux recommandations des élus porteurs du PCET (qui composent le comité de pilotage). Ces axes stratégiques portent sur trois domaines :

- interne : Agir sur le fonctionnement interne de la Communauté urbaine de Strasbourg pour être exemplaire ;
- partenarial : Mobiliser les acteurs locaux ;
- territorial : Elaborer un projet de territoire prenant en compte les objectifs climatiques.

Le travail de l'équipe projet est centré sur les recommandations du comité directeur et donc sur ces trois axes. L'équipe projet PCET porte en effet une grande importance vis-à-vis de la hiérarchie et une volonté soutenue de distinguer le travail technique des décisions politique. Comme nous l'explique un membre de l'équipe projet : « pour simplifier, ce sont les élus qui décident et après c'est l'organigramme qui fait. En général, il faut mieux bien séparer bien les rôles parce que quand les techniciens commencent à avoir des visions politiques ce n'est évident et quand les politiques sont trop techniciens ça commence à être délicat aussi, car nous n'avons pas les mêmes compétences, ni la même façon de communiquer ».

Les élus tiennent un rôle fort de décideurs et de prescripteurs alors que les chargés de missions s'organisent pour que les techniciens et les partenaires rendent compte concrètement des axes stratégiques. Les axes sont traduits en actions au sein de chaque service puis le plan d'action constitue un support de diffusion de bonnes pratiques. Le directeur de projet fait le relais entre les techniciens et

¹⁶⁴ Il s'agit de la stratégie territoriale, des plans climat communaux, du fonctionnement interne, de l'habitat, des entreprises, des transports et du déplacement, de l'environnement, des déchets et de l'eau, des bâtiments de la CUS et de la ville, de la restauration et de la production alimentaire, de l'énergie, de la communication interne et externe, du management, des méthodes et des finances, des espaces publics, de l'éducation à l'environnement, de l'international, de l'éducation et de la petite enfance, des commandes publiques et de la culture.

les élus.

Si on descend dans l'organigramme, au niveau de l'administration, le travail est réalisé en mode « projet », un partage entre les services lors de réunion mensuelles d'échange. Il ne s'agit pas de travailler sur un seul et même projet en commun, mais de voir comment au sein de chaque service et au sein des projets et document en cours et existant il est possible d'intégrer des thématiques du Plan Climat. Comme l'indique un membre de l'équipe, « l'interaction elle est pas mauvaise elle est même bonne en interne. »

Il y a une réunion tous les mois entre les personnes de l'équipe projet. Ces réunions constituent un lieu de restitution des projets et un lieu d'échange privilégié pour se poser des questions, se donner des conseils, chercher des réponses chez son collègue qui dispose d'autres compétences et d'autres informations liés à son secteur de travail. C'est par biais que la concertation est possible est que le fil conducteur, à savoir les axes de préconisation cité plus haut, peuvent être suivis et partagés par les services.

Un comité de pilotage composé essentiellement d'élus qui a pour mission de rédiger les grandes lignes, les grandes préconisations, les orientations stratégiques. Les chefs de projet et chargés de missions font en sorte de répondre à ces stratégies, à ces cahiers des charges en les traduisant en objectifs et en actions et mesures à prendre. Parfois ce qui a été préconisé par un élu est difficilement applicable et parfois c'est l'inverse.

3.b Le diagnostic réalisé

Un double diagnostic a été réalisé par la CUS :

- Bilan carbone ;
- Un inventaire territorial réalisé par l'ASPA¹⁶⁵ : ce bilan a été sous-traité car il demande des compétences propres et permet de certifier la démarche.

Un Bilan Carbone a aussi été réalisé par l'ASPA. Il a été réalisé avec la Ville de Strasbourg et il a permis d'estimer les émissions de GES de la Ville et de la Communauté urbaine. On peut lire dans le document, *Plan Climat Energie Territorial de la Communauté Urbaine de Strasbourg*, (février 2010) que « un total de 134 000 tonnes équivalent CO₂, les émissions de gaz à effet de serre de la ville et de la Communauté urbaine de Strasbourg représentent un peu moins de 4% des émissions totales du territoire de la CUS. La part CUS peut être évaluée à 49 000 tonnes équivalent CO₂ ». 3,3 millions de tonnes de CO₂, ce sont les émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des activités du territoire de

¹⁶⁵ Association pour la Surveillance et l'étude de la Pollution atmosphérique en Alsace.

la CUS en 2009, soit un peu plus de 7 tonnes de CO2 par habitant.

Le bilan carbone a révélé que les secteurs les plus émetteurs en GES étaient ceux de l'énergie des bâtiments, des matériaux utilisés pour la construction et l'aménagement des espaces publics et celui des transports. Le bilan carbone a permis d'identifier les secteurs sur lesquels il était préférable d'agir en priorité dans le plan d'action. Comme le précise l'équipe projet, « cela nous permis de voir un peu d'où on partait et puis en se disant bon voilà si on veut faire 30 % là dessus, quels sont les gros leviers ».

Pour l'équipe du Plan Climat, plus que le bilan carbone, qui permettait essentiellement de situer les émissions en interne à la communauté urbaine, l'inventaire a constitué un support important dans la démarche en elle même. L'inventaire territorial est un moyen d'avoir une image du territoire, se pouvoir se représenter les émissions et les secteurs à privilégier dans le cadre d'actions concrètes. Un tel inventaire peut ainsi être considéré comme un levier dans l'élaboration de stratégies territoriales, comme l'indique l'équipe projet :

« quand on parle de Plan Climat quelque soit l'échelle à laquelle on va zoomer on va systématiquement retrouver les bâtiments, les transports et puis on va dire les modes de consommations, les modes de vie au sens un peu large, c'est à dire à la fois les déchets, à la fois les biens de consommations alimentaires donc derrière ça croise des thématiques de circuits courts, des thématiques de déchets de et puis un peu plus généralement, mode de, au sens cadre de vie ».

Il peut constituer un moyen autre de se représenter son territoire, de positionner son projet au regard de dimensions qui ne sont généralement pas prises en compte dans la prise de décisions. Cet outil, qui suppose l'intermédiaire d'un bureau d'étude ou d'une délégation spécialisée (ici l'ASPA), fait entrer d'autres problématiques dans l'élaboration d'une stratégie de projet. Il met en avant une dimension environnementale supplémentaire et incite à re-contextualiser, re-situer son territoire et son échelle de projet. Cette étape dans la diagnostic territorial remet en question les effets de l'action de la CUS sur le département, la région et inversement, les effets des émissions de GES des territoires alentours sur la CUS. Cela amène à se reposer la question, « en quoi les actions que je mets en place s'inscrivent dans un effort de réduction des GES départemental, régional, national et international et en quoi les efforts ou l'inaction des autres ont un impacts sur mon territoire ? Quelle est ma contribution, mon influence sur le reste du territoire ? ».

3.c Le plan d'actions de la CUS

Le plan d'actions a été imaginé et formalisé en 2010 par le comité de pilotage. Pour l'équipe projet PCET, il ne constitue pas un état des lieux des actions à mettre en place, ou des actions déjà menées mais d'un document qui propose des possibilités mises en application des grandes orientations. Pour

reprenant les termes de deux membres de l'équipe il s'agit plutôt d'une « feuille de route jusqu'à 2020 », ou encore « d'un catalogue, de ce qui pourrait contribuer à aller dans le sens du Plan Climat que vraiment un plan d'action au sens faisabilité ».

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le plan d'actions se partage en trois volets distincts : interne, partenarial et territorial.

Le choix a été fait de travailler par petites actions et projets distincts au sein de chaque service. Ces projets portés par les responsables Plans Climat de chaque service entrent tous dans la stratégie globale du Plan Climat même si les services « travaillent séparément puis regroupent les actions », nous explique un membre de l'équipe.

Pour mettre en place des actions à partir des préconisations du plan d'action, l'équipe projet a décidé l'entrée par la thématique des « services » de l'équipe projet. C'est-à-dire que les questions se sont posées à partir d'un angle technique, autrement dit, « qu'est-ce qu'il est possible de faire pour le PCET au sein de chaque service et sous chaque dimension qu'il englobe ? ». Ce n'est pas le cas dans la plupart des PCET, qui choisissent souvent de travailler sur des actions à partir d'opportunités en favorisant la dimension partenariale, et donc en partant des acteurs, plutôt qu'à partir de la dimension technique. La démarche choisie par l'équipe de la CUS montre bien comment un PCET peut s'insérer dans des projets préexistants et en multipliant des actions ponctuelles de contribuer à une stratégie urbaine et territoriale plus large. Dans ce cas, on peut avancer l'hypothèse que des thématiques du type « sobriété énergie », « protection du climat », qui sont des dimensions du PCET influence l'évolution de projets préexistants et amènent les chargés de mission et techniciens à penser autrement son projet. Nous pouvons prendre pour exemple la question posée par un membre de l'équipe « comment est-ce qu'on peut faire pour qu'on sorte des choses liées à l'urbanisme qui soient compatibles avec le Plan Climat ? », qui a poursuivi en expliquant que c'est « une autre approche particulière mais que ça entend aussi que selon les différentes thématiques abordées par l'équipe projet on a des partenariats qui sont différents et plus ou moins importants ». Cela pose donc la problématique de l'articulation de la thématique climat ou énergie avec d'autres enjeux. Le lien n'est pas toujours évident à faire selon les projets et les objectifs qui y sont rattachés.

L'intérêt de la diffusion répétée d'actions à dimension « climat et énergie » est aussi un moyen de valoriser de telles démarches à des échelons plus larges et de diffuser une culture climat, comme l'explique l'équipe du PCET. Il s'agit de faire entrer « des automatismes auprès des acteurs locaux », du type « en quoi mon action pourrait apporter quelque chose au PCET » et ainsi à la lutte contre les changements climatiques à l'échelle de la ville, du territoire ? Le Plan Climat ne peut gérer que ce qui

dépend de l'échelle de la collectivité ou de l'agglomération et pas ce qui dépend de la région, comme les impacts des changements climatiques sur le tourisme par exemple (plutôt du ressort de la stratégie touristique de la Région Alsace).

4 Atténuation et adaptation dans les actions de la CUS

4.a Les politiques d'atténuation : Strasbourg montre l'exemple ?

Strasbourg a choisi de s'engager dans la lutte contre les changements climatiques à la fois à l'échelle de sa ville et de sa communauté urbaine mais aussi à l'échelle métropolitaine, en mettant en avant son statut de capitale européenne et de pôle métropolitain. Le fait que la CUS soit engagée dans plusieurs plans et réseaux européens¹⁶⁶, montre son désir de participer aux objectifs européens et internationaux de réduction des émissions GES. A cet égard, le Président de la CUS a signé la convention des Maires qui s'engage d'aller au-delà des objectifs des 3x20 fixés par l'Union Européenne.

Cela est une illustration supplémentaire de la tension entre le global (les échelles d'engagement européenne et internationale) et le local (les échelles de l'action territoriale) dans la lutte contre les émissions de GES. Le PCET est un outil politique qui permet à Strasbourg et à sa communauté urbaine de renforcer les actions dans le cadre de cet objectif de réduction. Le rôle principal du PCET de la CUS est de fédérer les acteurs de la communauté urbaine autour de projets locaux et d'engagement européens afin d'augmenter les chances d'atteinte de l'objectif.

Si le statut de capitale européenne et les engagements dans des dispositifs métropolitains peuvent être un appui considérable pour atteindre les objectifs du PCET, cela peut aussi constituer des obstacles et des freins dans certains cas. En effet, il ne paraît pas toujours évident de concilier des enjeux métropolitains, notamment associés à l'attractivité de la ville avec des enjeux du PCET. Un des membres de l'équipe nous présente la difficulté, qui selon lui est majeure dans la bonne conduite du PCET, celle de concilier des enjeux économiques avec des enjeux environnementaux. Comme l'équipe nous l'indique, en tant que pôle métropolitain et capitale européenne Strasbourg a des priorités en termes d'attractivité et d'accessibilité qui font « difficilement le poids face à des actions du Plan Climat ». La question se pose régulièrement pour l'équipe de « rendre cohérente la stratégie d'échelle en faisant coïncider les enjeux économiques, sociaux et environnementaux ». Strasbourg est notamment concernée par un besoin important en logements sociaux et étudiant ce qui nécessite de construire et de réhabiliter de façon rapide et considérable une grande quantité de logements. Pourtant il sera difficile de construire dans des normes BBC et de réhabiliter efficacement ces logements puisque la demande

¹⁶⁶ Energies-cités, ICLEI, Agence Européenne de l'Environnement par exemple.

est importante et à très court terme. Cela vient donc « court-circuiter des valeurs du PCET », mais l'équipe projet reconnaît que « c'est une vraie richesse d'avoir des étudiants » et qu'il est « important de les loger », « même si ça ne fait pas très Plan Climat ». Pour simplifier l'équipe reformule la problématique : « jusqu'où on va dans la défense du Plan Climat par rapport à d'autres enjeux, des enjeux sociaux, des enjeux économiques, des enjeux d'attractivité ? Ca vient percuter d'autres logiques, mais qu'est-ce qui est le plus important ? ». Une personne de l'équipe ajoute :

« à moyens constants qu'est-ce qu'on enlève pour mettre en place des actions Plan Climat et après comment est-ce qu'on fait pour que ça devienne un élément de réflexion de politique ? Ca veut peut-être dire que derrière il y a probablement une minimisation des enjeux, probablement les enjeux ne sont pas bien compris ou pas bien expliqués ».

Cela pose la question de légitimité des enjeux environnementaux mais surtout de leur compréhension face à des enjeux économiques, politiques et sociaux et donc de la diffusion de la culture « climat » sur un territoire. Il ajoute, que « en l'occurrence quand on a des enjeux économiques et environnementaux on voit qui fait le poids. ». Pourtant les effets des changements climatiques auront un impact important et inégalitaire sur la population, notamment sur des populations logées dans des habitats sociaux. Il est donc nécessaire de construire dès aujourd'hui des logements faiblement énergivores et adaptés aux potentiels aléas climatiques du type canicule ou vagues de froid intenses. Cela repose la question de la place des enjeux climatiques et donc du PCET dans la stratégie territoriale. Cette problématique paraît légitime puisque les enjeux du PCET sont transversaux et touchent à la fois aux dimensions économiques, sociales et politiques d'une ville, d'un territoire.

Les objectifs que Strasbourg se donne pour 2020 paraissent ambitieux :

- baisser les émissions de gaz à effet de serre du territoire de 30% ;
- baisser les consommations d'énergie du territoire de 30% ;
- consommer 20 à 30% d'énergie renouvelable¹⁶⁷.

Pour atteindre ces engagements, la CUS souhaitent agir à plusieurs niveaux, à la fois en interne et avec les partenaires dits « naturels » :

- la CTS ;
- CUS Habitat ;
- la SERS ;
- les fournisseurs d'énergie (Groupe Gaz de Strasbourg / Enerest et Électricité de Strasbourg) ;
- le Port Autonome ;

¹⁶⁷ Extrait du document du Plan Climat de la CUS.

- l'ADEUS ;
- les Hôpitaux Universitaires ;
- l'Université.

Mais comme nous avons pu le constater dans l'analyse de document et à partir de ce que nous a expliqué l'équipe projet, « aujourd'hui une des faiblesses c'est qu'on est pas assez tourné vers l'extérieur ». Il y a encore assez peu de partenariats externe avec les acteurs de la société civile notamment et pour le moment l'exemplarité en terme de réduction des émissions est surtout le fruit des actions réalisées en interne.

Deux personnes de l'équipe projet nous confirment qu'il « faudrait travailler de façon plus transversale avec les partenaires extérieurs, un peu comme c'est le cas dans l'équipe projet. Car les communes ne sont investies que dans la démarche intercommunale, les entreprises que sur l'économie. Alors qu'il serait nécessaire de faire travailler les acteurs sur différentes thématiques ». Le principal frein à ce manque de partenariat est la faiblesse en termes de moyens humains. C'est-à-dire que l'équipe Plan Climat dispose de peu de temps « libre » pour mettre en place des partenariats et surtout pour les accompagner. Car l'équipe ne désire pas établir de nombreux partenariats juste pour en avoir un nombre important. L'intérêt est d'accompagner efficacement les partenaires dans leurs démarches et cela nécessite du temps.

En effet le PCET est pour la ville un moyen de rassembler à la fois en interne, les différents services de la CUS et en externe de solliciter des acteurs de la ville et de la société civile (entreprises, associations). Le choix a été pris de valoriser les projets les plus prometteurs et de réaliser un réel suivi des acteurs engagés. C'est pourquoi les partenariats sont ponctuels et sont le fruit d'appels à contribution et d'appel à projets, par exemple auprès des associations.

L'objectif est de se tourner au maximum vers l'extérieur, vers des partenariats avec les associations et les entreprises locales mais en choisissant de façon objective et réfléchie la forme que prendront ces partenariats.

Les points de vigilances cités par les acteurs rencontrés et inscrit sur l'observatoire du site des PCET ADEME sont :

- une stratégie de concertation qui n'est pas encore décidée ;
- une démarche qui a beaucoup mobilisé en interne mais qui doit s'ouvrir aux autres partenaires¹⁶⁸.

Le PCET comme projet politique territorial invite à la réorganisation des modes de travail, à l'extension

¹⁶⁸ Source : <http://observatoire.pcet-ademe.fr>.

des partenariats, notamment par la mise en place de lieux de concertations. Cette étape paraît être en cours à Strasbourg mais comme nous l'indique un membre de l'équipe « le PCET n'est pas suffisamment tourné vers l'extérieur. ». D'après l'équipe PCET, les concertations avec les collectivités de la CUS sont à renforcer car la part des émissions de la ville est assez faible au regard des émissions sur l'ensemble du territoire et « il faudrait beaucoup plus associer l'ensemble des 28 communes, faudrait associer beaucoup plus généralement des représentants du monde économique ». Notamment de celle du transports et de l'habitat (qui demande de réaliser des actions auprès de la population, des usagers et des entreprises du territoire).

4.b Les politiques d'adaptation de la CUS : des passerelles vers la TVB

Les réflexions sur le Plan Climat à volet adaptation de la CUS ont débuté. La stratégie est en cours d'élaboration dans le cadre d'une concertation et d'une co-construction avec l'ADEUS.

L'axe qui sera très certainement privilégié sera celui des îlots de chaleurs urbains. Cette entrée paraît très intéressante vis-à-vis d'une possible articulation entre les dimensions du PCET (réduction des émissions de GES et adaptation aux îlots de chaleur et aux inondations par eau pluviales) et celles propres à la TVB (végétalisation urbaine, maillage pour la biodiversité).

Dans ce cas c'est la TVB qui intègre un axe du PCET, par le biais de la végétalisation d'espaces minéraux et la remise en eaux de certains îlots urbains pour retenir les eaux pluviales et donc se prémunir de risques d'inondations et de surcharge des réseaux d'eau. La végétalisation et la mise en place de zones tampons pour absorber les eaux pluviales, relais pour atteindre à la fois des objectifs à la fois de réduction des émissions des GES et d'adaptation à des risques climatiques du type canicule, inondation et coulée d'eaux boueuses (Claverie, 2011). Les réflexions en cours sur l'adaptation aux changements climatiques font donc écho à une demande sociale d'amélioration du cadre de vie urbain et de végétalisation des villes.

Sur Strasbourg la démarche est particulière et différente d'autres agglomérations puisque ces priorités en termes d'aménagements urbains ont été identifiées suite à des réunions de concertation entre différents acteurs du territoire. L'intérêt a à été de regrouper différents métiers de la ville et de la communauté urbaine dans un atelier dédié au diagnostic de vulnérabilités (sur la base du diagnostic de vulnérabilités de la CUS réalisé pour le Schéma Régional Climat Air Energie). Se sont regroupés chambres d'agriculture, service des eaux, thermiciens, électriciens etc. afin d'échanger sur leur perception d'aléas climatiques, les risques perçus, les moyens d'actions envisagées par chacun, les solutions perçues pour répondre à certains aléas. L'objectif était de co-construire la question de

l'adaptation, quels sont les risques et comment s'en prémunir, à partir de l'expérience et des compétences de chacun dans le cadre de son métier et de sa connaissance du territoire de la CUS. L'équipe PCET CUS-ADEUS a souhaité développer une approche transversale, former une cohérence territoriale et inciter à une coordination entre les services urbains et péri-urbains sur le sujet du risque climatique. La coordination entre services et métiers de la CUS paraît être le levier principal pour travailler sur l'adaptation et préparer le territoire aux risques en cours et à venir, il s'agit de travailler sur « le processus complet, le processus d'alerte, de gestion de crise et de prévention », comme l'explique notre interlocuteur de l'ADEUS :

« aujourd'hui il y a un manque de coordination et de connaissance de ce que fait l'autre et de ce qu'il est capable de faire. Une meilleure connaissance de l'autre permettrait d'agir mieux, rapidement et efficacement. »

Comme nous avons pu le comprendre, il y a une conscience du risque qui émerge mais il ne s'agit pas d'une culture effective, elle n'est ni diffusée à l'ensemble des services de la Ville ni à l'ensemble des acteurs socio-économiques du territoire. Cette conscience du risque existe parce que certains acteurs, principalement ceux de la gestion de l'eau et de l'agriculture, ont vécu des aléas extrêmes notamment des coulées d'eau boueuse, de plus en plus fréquentes et des surcharges du réseau d'eau avec des problèmes de débordement beaucoup plus fréquents. Il faudrait ainsi que s'instaure une sensibilisation, une communication pour aller vers une transmission des informations et des échanges sur les pratiques et perceptions vis-à-vis des risques climatiques. Il s'agit de constituer un réseau d'acteurs du territoire qui communiquent sur les risques vécus et perçus, et qui font office de relais pour transmettre des informations importantes sur la perception, la compréhension et la gestion ainsi que la prévention de risques climatiques. Car, comme le note l'équipe projet CUS, au sujet des différents métiers de la Ville il est nécessaire que « ces gens là se parlent parce que sinon on va avoir du mal à avoir une culture du risque (...). Aujourd'hui on se rend bien compte qu'on a les morceaux du puzzle mais ils ne sont pas assemblés ».

La difficulté principale paraît de comprendre les changements climatiques. Nous avons reformulés les questionnements qui ont été posés par l'équipe projet lors des différents entretiens :

- quels seront les impacts, de quelles façons ils vont avoir un effet sur le territoire de la CUS, à quelle échéance, à quelle intensité, quelles seront les incidences sur les activités socio-économiques et sur le cadre de vie ?
- comment s'y préparer ?
- comment le traduire en termes de stratégie d'échelle ?
- comment l'appliquer aux outils de l'urbanisme existant ?

- comment le traduire auprès des services de la CUS et comment faire remonter de telle problématiques aux élus ?

Le problème soulevé par l'équipe projet est que les scénarios s'établissent à des échelles temporelles et spatiales déconnectées des temps et des échelles d'actions du territoire. C'est-à-dire que les temps politiques et les temps du climat ne sont pas les mêmes et qu'« aujourd'hui pour qu'une culture du risque s'instaure » et qu'on commence à s'adapter nous avons « besoin de nous sentir concerné, de nous représenter le risque en image ». En effet, lorsque le climatologue évoque des modifications mondiales sur plusieurs dizaines d'années, les acteurs territoriaux engagent des projets sur des territoires délimités et des temps beaucoup plus courts (Joerin, 2007). Pour comprendre les chiffres, il faut des images concrètes selon l'équipe projet et faire appel à la mémoire des événements, au vécu d'aléas extrêmes, afin de se réapproprier des effets planétaires sur son bassin de vie.

I ANALYSE-DESCRIPTION DES PROJETS ET DES STRATEGIES URBAINES (TVB)

1 La définition de la TVB : interprétations et échelles multiples

1.a La TVB régionale : le cas alsacien

Selon la loi Grenelle II, l'objectif de la TVB est celui d'« enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural »¹⁶⁹. Ce dispositif de planification se pose à l'articulation d'un document national (Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques) et d'un document régional (SRCE - Schéma régional de cohérence écologique), élaboré par un comité régional « trames verte et bleue », qui rassemble des représentants des EPCI, des associations et des acteurs socio-professionnels, des parcs nationaux et régionaux.

Les SRCE sont à considérer comme des véritables outils d'aménagement du territoire : leur portée juridique n'est toutefois pas explicite, étant donné que la loi Grenelle II parle d'une générique « prise en compte » qui ne prévoit pas l'opposabilité aux documents d'urbanisme locaux. Leur réelle intégration est donc confiée à une forte synergie entre les acteurs régionaux et locaux. Cet outil d'urbanisme est connecté à d'autres dispositifs de préservation et de tutelle du « capital vert » (la définition est de la DATAR) : au niveau national, la Stratégie Nationale de Création d'Aires Protégées (SCAP) a pour objectif d'établir, d'ici 10 ans, des formes de protection pour le 2% du territoire métropolitain.

Les régions sont des acteurs de premier plan dans la définition de la TVB, qu'elles sont censées

¹⁶⁹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ; chapitre II, art. 121 et 122.

articuler entre directives nationales et déclinaisons locales : en 2003, la Région Alsace a mis en place une stratégie pour une trame verte, qui a été révisée et complétée en 2009 ; d'autre part, la traduction opérationnelle de la stratégie européenne du paysage donnera lieu à un atlas des paysages d'Alsace. En juillet 2010, la Région Alsace a mis en place un Comité Alsacien de la Biodiversité (CAB), qui a pour but de « offrir des espaces d'échanges concertés et intégrés sur la préservation de la biodiversité et des paysages »¹⁷⁰. Ce dispositif de gouvernance régionale rassemble des représentants de l'Etat, des services régionaux, du Département, de la CUS et du syndicat mixte du SCOTERS, ainsi que de l'association Alsace Nature ; il est articulé selon des groupes de travail thématiques. Les travaux du CAB devront se coordonner avec les Syndicats mixtes des différents SCOTs et intégrer les sites protégés du programme européen de Natura 2000¹⁷¹.

En particulier, la Région Alsace a travaillé de 2003 à 2009 à une « trame verte »¹⁷². Ce programme a pour objectif de « relier les milieux naturels entre eux par des corridors écologiques (...) afin de lutter contre les effets néfastes de leur morcellement », dans le but de « créer un maillage régulier sur l'ensemble de la région permettant une circulation sans entrave des espèces animales et végétales ». On voit que la valeur environnementale de la trame est mise en avant.

Ce dispositif est conçu comme un outil de protection de la trame existante (150 mille ha), mais aussi de sa densification (7 700 ha supplémentaires). Le maintien de l'existant est fait à travers le soutien financier régional pour les Communes, les groupements de communes, les associations, sur présentation d'un projet (création de réserves naturelles, la préservation des noyaux centraux, la création ou réhabilitation de liaisons écologiques en milieu naturel et urbain, ceintures vertes, entrées de ville, corridors écologiques dans les lotissements, réhabilitation de friches industrielles), et à travers la mise en place de contrats « trame verte et biodiversité » pour les exploitants agricoles¹⁷³. Des mesures de protection agro-environnementale sont aussi envisagées pour certains « espaces naturels sensibles », ainsi que le soutien financier à l'association Conservatoire des Sites Alsaciens, qui protège par la maîtrise foncière et la maîtrise d'usage se sites précieux sous le point de vue de la biodiversité.

L'élaboration de la TVB a donné lieu, en 2009, à une carte régionale consultable sur le site internet de la Région. Dans cette carte, on voit qu'au delà du réseau hydrographique, la CUS entière est

¹⁷⁰ Du site de la Région Alsace.

¹⁷¹ Le site Natura 2000 Rhin Ried Bruch comprend une variété de milieux naturels, notamment des zones humides. Il couvre plus de 38 000 ha, concerne 113 communes alsaciennes et s'étend du nord au sud de l'Alsace : la bande rhénane, et les Rieds (Ried de l'Ill, de la Zembs, du Dachsbach, Bruch de l'Andlau) (source : site de la Région Alsace).

¹⁷² Absent dans les documents écrits, le terme « trame bleue » réapparaît toutefois dans la cartographie.

¹⁷³ Qui visent à promouvoir la plantation de haies et la création de délaissées agricoles sur des surfaces de moindre productivité.

caractérisé par la présence de « corridors à créer », même en milieu agricole. En fait, le potentiel de biodiversité de massifs forestiers remarquables¹⁷⁴ est réduit par l'absence de connexions qui garantissent la continuité et réduisent la fragmentation écologique. même si le réseau hydrographique joue un rôle majeur, on constate la presque totale artificialisation des berges du Rhin et de l'Ill dans le tissu urbain dense.

En 2012, la Région Alsace a lancé un appel à projets « Trame verte en milieu urbanisé » (en cours de finalisation). L'objectif de cette initiative est celui de « permettre la réalisation d'opérations innovantes, exemplaires et reproductibles pour créer et/ou restaurer des corridors écologiques dans un milieu particulièrement délicat pour la biodiversité, le milieu urbain. (...) En milieu urbanisé, les connexions écologiques peuvent être réfléchies à travers d'autres possibilités comme l'enveloppe des bâtiments, les façades, les toitures, les rues... ». On voit apparaître ici une approche multi-scalaire (de la région à la rue), qui intègre des méthodes classiques (cartographie de zonage) et des approches innovantes (appel à projets avec expertise de la maîtrise d'ouvrage en accompagnement des porteurs de projets). Le SRCE de la région Alsace est actuellement en rédaction., et s'appuie sur un travail d'analyse engagé par la Région depuis 2003. Le Comité Alsacien pour la Biodiversité (CAB) assure le pilotage, la concertation et la mise en oeuvre de ce schéma.

¹⁷⁴ Les seuls éléments reconductibles à la trame verte sont la réserve naturelle de l'île de Rohrschollen et la forêt de la Roberstau, classés comme « noyaux centraux », ainsi que le bois communal de Geudertheim et la forêt communale de Brumath, classés comme « trame verte hors noyaux ».

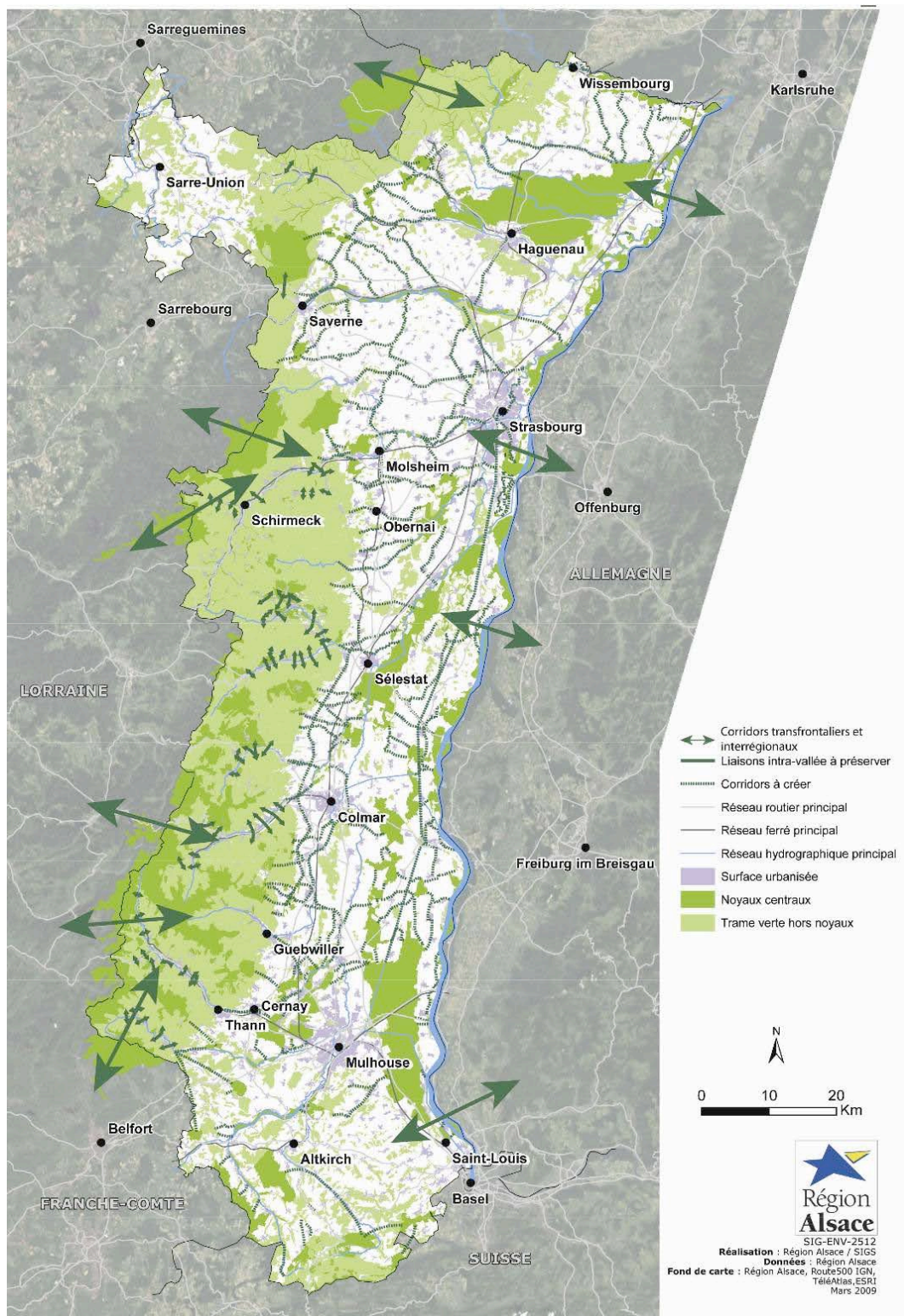


Illustration 1: La Trame verte et bleue de la Région Alsace (2009).

1.b Le référentiel paysager du Département du Bas-Rhin

Au niveau du département du Bas-Rhin, la TVB est aussi mentionnée dans le « référentiel paysager du Bas-Rhin – secteur CUS ». Ce document, rédigé par l'ADEUS en 2010, a pour objectif d'« identifier les composantes du paysage du département et de définir les enjeux de paysage afin d'alimenter les politiques d'aménagement du territoire conduites par l'Etat, la Région, le Département ou les Communautés de communes dans leurs prérogatives respectives ». Il se définit en tant qu'« outil pédagogique qui sert à construire un regard partagé sur la qualité du territoire en apportant des éléments au débat » ; il est opportun de souligner que ce document n'a aucune valeur réglementaire, sa nature étant plutôt descriptive, mais il donne toutefois des principes d'aménagement, en devenant porteur d'une vision du territoire et en se positionnant par rapport à la « question métropolitaine ».

Dans ce document, la TVB est définie comme « l'addition et la mise en réseau des espaces non bâtis en lien avec l'eau, qui organisent et structurent le territoire ». Dans le secteur correspondant à la CUS, la présence d'éléments reconductibles à la TVB est remarquable, tout d'abord grâce au réseau hydrographique qui a façonné ce territoire et a été le support de l'armature végétale.

Le Rhin et l'Ill sont à l'origine de la trame bleue et ils ont façonné la ville : en ce qui concerne le Rhin, la présence des ports est considérée comme un facteur négatif car à l'origine de fragmentation écologique, et qui « forme une rupture par rapport à la TVB et mettent ainsi la ville à distance de son fleuve » (Département du Bas Rhin, 2010 : 22). Dans ce cadre, la forêt rhénane, qui fait l'objet d'un label international¹⁷⁵, se distingue comme noyau remarquable de la trame verte, principal réservoir végétal de la CUS. Mais la multiplication des dispositifs de protection dont elle fait l'objet, si d'un côté assure la pérennisation de ce poumon vert, de l'autre elle empêche toute relation avec le milieu urbain : la forêt rhénane serait donc un « milieu sanctuarisé qui développe un rapport schizophrène avec la ville » (Ibid. : 23). Toujours à partir des lignes d'eau, le référentiel repère quatre autres ensembles paysagers : la vallée de la Bruche, le Bruch de l'Andlau, le delta de la Zorn, la Souffel. Tous ces sites sont, en mesure variable, fragmentés par la présence des voies ferrées ou autoroutières.

La structure globale de la TVB, en complémentarité avec les espaces agricoles et le bâti, s'articule à plusieurs échelles : à l'échelle territoriale, elle constitue le socle fondateur des milieux urbains tels qu'ils sont aujourd'hui, à l'échelle locale elle constitue un réservoir de lieux de loisir et de détente, capable d'augmenter l'attractivité des territoires. Le document résume ainsi les potentialités de la TVB « l'articulation des deux échelles qui est importante, à la fois parce que la connexion des quartiers et des bourgs à la trame verte tisse des liens entre espaces bâtis et non bâtis et parce que ces espaces

¹⁷⁵ Elle est inscrite dans les sites Natura 2000, et elle fait l'objet d'un programme européen (Life Rhin vivant).

ainsi connectés entre eux et inscrits dans un socle commun servent de lieu d'identification aux habitants » (Ibid. : 24). C'est justement dans cette articulation d'échelles que l'on voit apparaître le germe d'une vision d'ensemble du territoire strasbourgeois, qui implique un positionnement par rapport à la « question métropolitaine ». En fait, on voit apparaître la trame comme dispositif qui, en milieu urbain, est porteur de potentialités pas seulement liées à la protection de la nature, mais aussi en tant que véritable principe d'aménagement, à l'articulation de problématiques d'échelle métropolitaine (intégration entre réseaux et substrat naturel, attractivité et développement des territoires) et locale (accès à la nature pour tous, qualité de l'espace public, agriculture urbaine).

On voit donc émerger des acceptions multiples de la TVB : elle est considérée comme dispositif voué à la protection de l'environnement et à la réduction de la fragmentation écologique, mais on voit aussi émerger ses potentialités en milieu urbain, en tant que dispositif multi-scalaire capable de mettre en valeur les qualités des lieux et d'en augmenter l'attractivité dans le contexte métropolitain.

2 L'émergence de la TVB dans les projets de la CUS

Comme on l'a vu auparavant, on constate une prolifération d'outils d'aménagement autour de la TVB suite à l'entrée en vigueur du Grenelle de l'environnement : ainsi, « la Trame Verte et Bleue, déclinée dans les régions via le SRCE, et l'élaboration d'une stratégie nationale de création d'aires protégées, structure fortement le plan d'action de l'État et des collectivités territoriales pour le patrimoine naturel dans les années à venir » (Région Alsace, 2010 : 3).

Cependant, comme on l'a montré au niveau régional, en Alsace les réflexions sur la TVB remontent à bien avant l'approbation de cette loi. Les réflexions entamés par la CUS montrent aussi une émergence d'éléments reproductibles à la TVB, en anticipation du débat national : en 1999 la CUS rédige un Plan bleu-vert en même temps que le deuxième projet d'agglomération. Forte de ses compétences accrues, la CUS a été à l'origine de plusieurs documents d'urbanisme qui s'insèrent dans l'esprit de la loi Grenelle II, parfois en l'anticipant, soit pour la mise en place de systèmes innovants de démocratie participative avec le deuxième projet d'agglomération, soit pour avoir mené une réflexion multi-scalaire de matrice environnementale. Le SCOT, le projet EcoCité, la révision du PLU sont autant de moments où le rôle de la TVB dans l'aménagement du territoire se précise.

Les documents étudiés dans cette partie figurent dans le tableau qui suit :

Intitulé	Période d'étude/formalisation	Institutions porteuses
Plan Bleu et Plan Vert	1996-1999	CUS (ADEUS)
Deuxième projet d'agglomération	1999-2000	CUS

SCOT de la Région de Strasbourg	1999-2006	Syndicat mixte pour le SCOT de la Région de Strasbourg (ADEUS)
Projet EcoCité	2009	CUS, Ville de Strasbourg, Ville de Kehl
Parc Naturel Urbain Ill-Briche	2008-2013	CUS, Ville de Strasbourg

2.a Le Plan Bleu et le Plan Vert

Le Plan Bleu

Le Plan Bleu de 1996 a été élaboré par l'ADEUS, ensemble avec les services de l'Ecologie urbaine de la CUS. L'objectif est celui de donner forme à un schéma directeur des eaux superficielles, et des usages et des espaces annexes. L'outil de planification, qui a vocation d'être intégré dans le POS de l'époque, vise à définir les actions à entreprendre avec les acteurs privés de la gestion de l'eau. Ses objectifs s'organisent autour de l'organisation écologique des ressources naturelles, d'une nouvelle offre d'espace public et d'une amélioration globale du cadre de vie. Ces objectifs vont dans le sens d'une recherche du même niveau de qualité sur l'ensemble du territoire de la CUS, et sur la tutelle du patrimoine hydrographique strasbourgeois, considéré comme un élément identitaire fort.

Jusqu'au moment de la rédaction de ce document, les approches de gestion des eaux à Strasbourg ont été très ponctuelles et sectorielles¹⁷⁶, et elles n'ont pas pris en compte l'histoire urbaine, les usages, la morphologie urbaine, les représentations sociales : « l'abondance de l'eau dans l'agglomération strasbourgeoise qui a imposé des espaces naturels fonde aujourd'hui la spécificité du territoire : un entrelacement du milieu naturel et du milieu urbain (...) l'eau est ainsi un risque, (d'inondations), une ressource vitale, un patrimoine (culturel paysager), une valeur économique, un lieu attractif (loisirs) » (CUS, ADEUS, 1996: 8).

Dans le document de 1996, la perspective de la durabilité n'est pas affichée en tant que telle : la gestion et le projet de la « trame bleue » est faite en poursuivant le « rééquilibre, l'harmonie et la convivialité ». Cependant, les objectifs sont bien proches de ceux qu'aujourd'hui sont affichés comme « durables » : contribuer à la diversité biologique, et surtout croiser les approches issues du paysage, de la tutelle du patrimoine, des usages, de la gestion des eaux et du risque hydraulique.

Le rapport présente une analyse du rapport entre la ville et l'eau. Si dans le passé le Rhin et l'Ill étaient à l'origine des crues majeures (confluence des neiges alpines dans le Rhin en été, et confluence des eaux pluviales des Vosges et des Alpes en hiver, dans l'Ill et le Rhin), dans la période récente c'est le

¹⁷⁶ Nous rappelons qu'à l'époque, l'eau faisait l'objet de à peu près une vingtaine de documents de planification, aux différentes échelles.

canal de la Bruche le facteur principal d'inondations, à cause de l'urbanisation et de l'imperméabilisation des sols qui en découle. Les travaux d'endiguement des berges du Rhin entre 1870 et 1970 ont sécurisé tout le territoire de la CUS¹⁷⁷. Au fil du XIX siècle, Strasbourg, accueille le canal Rhin-Rhône et la réalisation du Canal de la Marne au Rhin. La ville devient ainsi un lieu d'accueil de bateaux, grâce aussi à la construction du bassin d'Austerlitz. Avec le XX siècle, les dimensions croissantes des bateaux, ensemble avec la diffusion d'une spécialisation croissante des espaces urbains, ont fait que le port devienne un noyau indépendant de la ville.

Le document met en avant les facteurs déterminants dans la définition géomorphologique et hydraulique de Strasbourg, à travers l'analyse du cycle des eaux (eau potable, exploitation industrielle, production d'énergie, pollution des eaux), des usages (ponts, digues, endiguements, affectations du sol) et des continuités paysagères des berges, leur accessibilité. A ce propos, le rapport met en avant le manque de lisibilité à l'échelle de l'agglomération : « l'existence de nombreux fragments de paysage à l'intérieur des territoires traversés par les cours d'eau, dont la taille et le degré de structuration n'autorisent pas à les qualifier d'entité à part entière à l'échelle de l'agglomération, est à l'origine d'une mauvaise lisibilité du réseau hydrographique, dont les perceptions demeurent ponctuelles » (Ibid. : 82).

Avec l'émergence des questions environnementales, l'approche à la gestion du risque hydraulique a aussi changé : en effet, « au terme de lutte contre les inondations, il faut substituer le terme de gestion des inondations dans la mesure où les excès de l'eau peuvent être bénéfiques à la renaturation du milieu en remettant en prairie les terres inondées et ces prairies peuvent devenir des espaces récréatifs pour les habitants de Strasbourg » (Ibid. : 15). Les caractéristiques géomorphologiques de Strasbourg ont permis la conservation de vastes zones non urbanisées en milieu urbain, à proximité de la Bruche en particulier. Cela a été possible grâce à la mise en place de plusieurs mesures de protection (zones *non aedificandi* dans le POS, PPRI) ; ces zones sont aujourd'hui une réserve importante d'espace et qui répond au besoin de « espaces de respiration dans l'agglomération » (ivi).

En poursuivant cette approche, le Plan Vert propose la création de Parcs naturels urbains. Les quatre parcs naturels proposés (Ill nord, Ill sud, Briche, Rhin Tortu) sont conçus comme des véritables fuseaux verts qui entrent dans le tissu urbain dense ; toutefois, leur articulation spatiale est faite a posteriori de l'urbanisation. Une enquête publique de 1992 avait souligné la carence d'espaces de proximité et de détente de grandes dimensions ; la valorisation des parcs naturels urbains s'insère donc dans une

¹⁷⁷ Le projet de Tulla, entamé en 1860, a vu la réduction progressive du lit du Rhin, le but étant celui de rendre la navigation plus régulière : avant ces travaux, celle-ci était difficile à cause de grandes zones palustres. Les travaux entrepris ont nettement amélioré la protection contre les crues mais ont eu pour effet d'augmenter très sensiblement la vitesse de l'eau.

optique de réponse à une demande sociale relevée.

Dans le cahier des hypothèses de projet, le constat est le suivant :

« aujourd'hui, l'eau est toujours vécue comme une contrainte, qu'il s'agisse des risques d'inondations, des ruptures urbaines que représentent les cours d'eau quand les ouvrages de franchissement sont insuffisants, des risques de pollution par les gravières de la ressource en eau. La prise en compte de l'eau dans l'organisation de la ville (autant dans la conception des formes urbaines que dans le fonctionnement et l'animation de la ville) est encore partielle, que ce soit dans le paysage des berges et leurs relations à l'environnement, dans les possibilités de navigation sur les cours d'eau ou dans les loisirs et l'animation liés à l'eau autres que ceux dus à la navigation » (p. 7).

Ce document souligne le rôle accru du réseau hydrographique dans la conservation de la biodiversité, l'absence d'une approche au risque d'inondation au sein de la pratique de planification. Il met aussi en évidence que l'urbanisation n'a guère pris en compte la conformation des lignes d'eau, qui sont devenues presque invisibles dans l'usage et la perception de l'espace. Ainsi, le rapport parle d'une « ignorance réciproque entre l'eau et la ville ». L'approche du projet et de se concentrer sur certains secteurs particuliers (les parcs naturels urbains), une approche transversale et pluridisciplinaire.

Les objectifs principaux du Plan bleu ont vocation à intégrer les instances de la planification. Ils sont notamment :

- Le contrôle du risque d'inondation, la gestion écologique des lits fluviaux, leur valorisation du point de vue des usages urbains ;
- L'intégration des canaux et des cours d'eau dans le fonctionnement de la ville, à travers l'augmentation des connexions inter-quartier à partir des éléments bleus ;
- l'affirmation de identité paysagère des cours d'eau et des canaux: plus de lisibilité, un rapport plus équilibré avec le territoire, dans une optique de continuité écologique ;
- le développement de la navigation fluviale comme moyen de découverte de la ville et du patrimoine naturel, et en tant que vecteur de transport touristique.

Un facteur de faiblesse du document est l'absence de télescopage d'échelles : la vocation régionale d'une approche par "fuseaux verts" de figure pas ni dans l'analyse, ni dans les propositions de projet. Un autre facteur qui est absent de cette étude, qui reste sectorielle, est la relation des éléments verts et bleus avec d'autres réseaux présents sur le territoire, notamment le réseau de la voirie et celui des transports en commun.

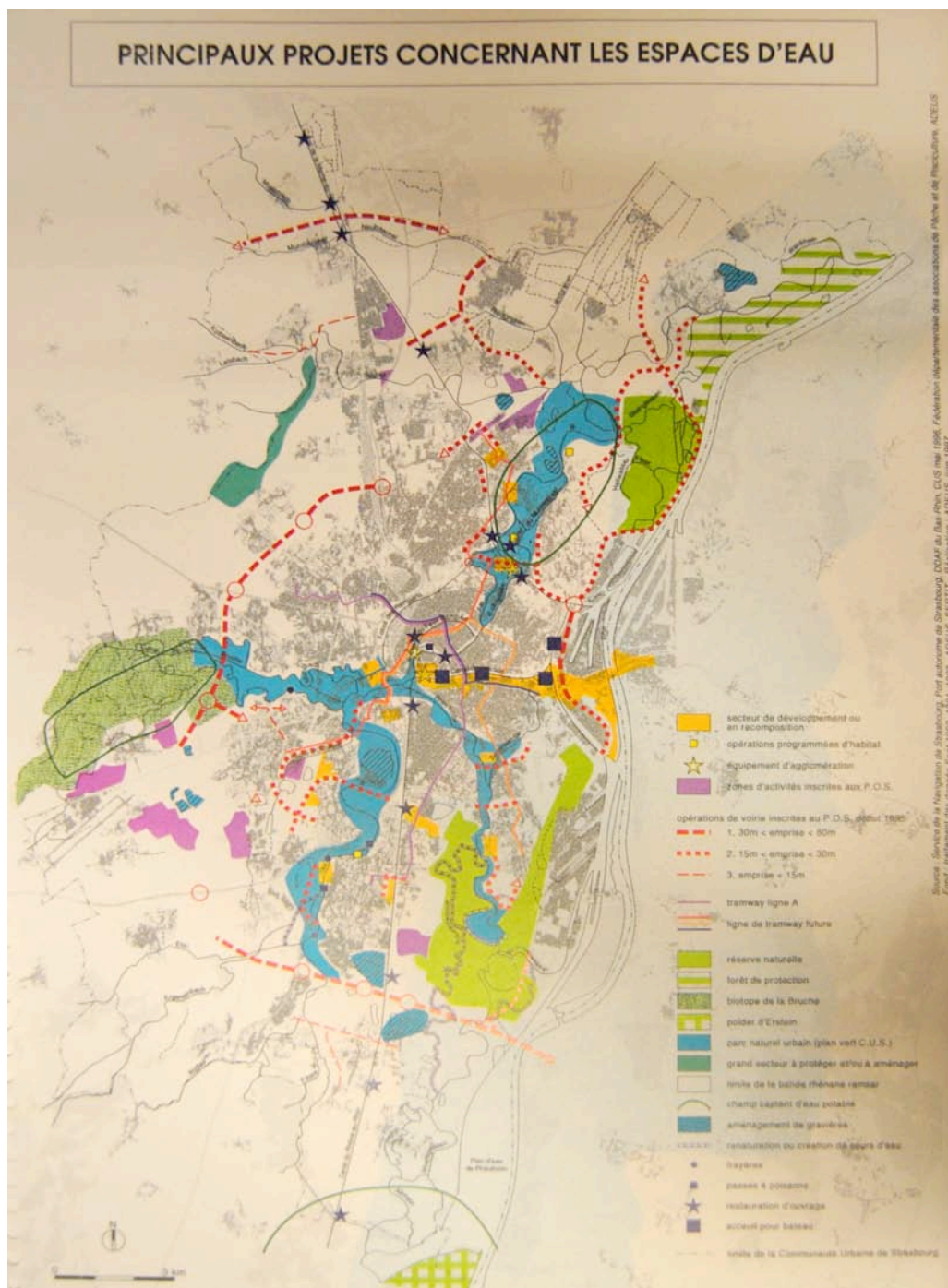


Illustration 2: Principaux projets concernant les espaces d'eau. Plan Bleu de la CUS (CUS, ADEUS, 1996 : 102).

Le Plan Vert

Le Plan Vert de 1996 répond à l'exigence d'uniformiser les actions et de les inscrire dans une perspective d'ensemble, à l'échelle de la communauté urbaine. Son objectif est la définition d'une stratégie et un programme d'action qui visent la création, la transformation, la conservation et l'animation des espaces verts. Sa nature est double : grâce à la présence d'un plan de financement et

un calendrier prévisionnel, il est un document de nature opérationnelle à court et moyen terme (15 ans) ; grâce à ses indications sur l'ensemble des affectations des sols, il se veut aussi un véritable outil de planification qui participe à la définition du Schéma directeur, qui était à l'époque en cours de révision. Ses indications s'inscrivent aussi dans la forme urbaine à l'échelle de l'agglomération ; il participe ainsi du projet urbain, en complémentarité avec d'autres études menées en même temps (Plan bleu, Plan des entrées de ville et d'agglomération, Plan de paysage). Le cadre de départ du Plan Vert est décrit ainsi : « la CUS souhaite lier toute politique de développement à l'amélioration de la qualité urbaines en privilégiant des actions qui contribueront à rendre l'agglomération plus harmonieuse et plus conviviale. En ce sens, l'environnement, le paysage, les espaces publics constituent des axes forts d'intervention au sein desquels trouvent naturellement place les *espaces verts* » (CUS, 1996 : 7).

Cette étude fait référence à son antécédent direct, le plan vert de 1974 ; qui avait ensuite pris la forme d'un Contrat Vert avec l'Etat, signé en 1976. Dans les actions de la CUS, « ces deux documents ont servi de référence pendant deux décennies aux actions du Service Espaces verts de la Ville de Strasbourg » (Cuillier, 1994 : 134).

Ce document souligne que « l'image d'une agglomération globalement très *verte* s'appuie d'abord sur quelques références fortes de parc, de forêt ou de promenade le long des berges concernant parfois des sites au-delà de la CUS (forêts des Vosges, Kochersberg...) » (italique et gras dans le texte ; *ibid.* : 8). L'on voit apparaître la richesse des éléments qui participent à l'image d'une agglomération verte : des éléments qui, même s'ils n'appartiennent pas au périmètre de la CUS, contribuent à cette identité et l'inscrivent dans le territoire.

L'étude souligne les tendances négatives qui investissent l'armature végétale de l'agglomération : la distribution inégale des espaces verts, un affaiblissement progressif du patrimoine végétal, une banalisation de ces espaces liée à une approche fonctionnaliste. La conscience de la multiscalarité des éléments verts émerge dans le Plan Vert (les grandes forêts rhénanes, les jardins de proximité, le traitement végétal en coeur d'îlot), il est quand même mis en avant que « le plan vert doit s'attacher à établir, non une somme d'interventions identifiées au gré seul des opportunités et de demandes ponctuelles, mais un projet cohérent issu logiquement du constat, comportant des choix et une hiérarchisation des actions à entreprendre » (*Ibid.* : 10). Ainsi, les analyses proposées veulent répondre à la question : « quels rôles jouent aujourd'hui les espaces verts (et plus largement le végétal) dans l'organisation, le fonctionnement et l'image de l'agglomération ? » (*Ibid.* : 18)

A partir de l'ensemble de ces constats, le Plan Vert poursuit deux objectifs majeurs :

- ré-équilibrer la distribution des espaces verts, leur qualité et leur diversité, en tant que facteurs d'égalité entre les habitants, et de la liberté de chacun ;
- préserver le patrimoine végétal en le valorisant, en tant que facteur identitaire qui participe à la formation d'une identité collective.

Le document préconise deux phases d'élaboration :

- 3) rédaction d'un rapport intermédiaire qui définit les orientations principales suite à un état des lieux ; ce rapport a été élaboré par un groupe pluridisciplinaire au sein de la CUS, les techniciens provenant de différents services¹⁷⁸ ;
- 4) formation et réunion du *Comité de pilotage des études d'urbanisme de la Charte de l'écologie urbaine*, qui décide sur les orientations à retenir pour les études pré-opérationnels.

Le diagnostic

Le Plan Vert part d'un constat quantitatif : la moyenne de surface d'espaces verts par habitant est de 7,4 mc sur le territoire de la CUS, et de 10 mc sur le territoire de la Ville. Ces quantités ne sont pas suffisantes par elles mêmes : il est nécessaire d'articuler cette donnée avec d'autres types d'analyses, telles que la distribution, son rapport avec les espaces jardinés privés, et sa qualité, à travers l'analyse des flux et de la capacité attractive de ces espaces. En effet, le besoin de nature ne peut pas s'exprimer uniquement par une réponse quantitative: il fait référence aux modèles culturels et aux désirs individuels et collectifs.

Le Plan Vert souligne la diversité des espaces qui est reductible à la dénomination d'espaces verts: les différences concernent le statut juridique, l'échelle, la morphologie. Si d'un côté la multiplication de ces espaces a augmenté l'offre aux habitants, de l'autre cette même offre est souvent banalisée et réduite à un support fonctionnel pour des activités de loisir ; de plus ces espaces sont souvent traités à partir d'approches de l'horticulture et non pas de l'écologie ou de l'ingénierie. La spécialisation fonctionnelle a permis aux espaces verts d'augmenter en surface ; en même temps, ces espaces ont été séparés des autres fonctions urbaines, en perdant la relation avec la composition urbaine. Cette logique a eu des effets pervers : la taille des espaces verts a eu un impact sur les formes urbaines (si l'on pense à la localisation en deuxième couronne des terrains de sport, par exemple) à cause de la valeur foncière décroissante des terrains. L'effet a été celui de concentrer l'offre loin de la demande, loin des zones résidentielles. Ces espaces ont alors très peu de relations avec les situations urbaines dans lesquelles ils s'insèrent, ils sont problématiques du point de vue de leur accessibilité et de leur lisibilité dans le tissu urbain.

¹⁷⁸ Les services mobilisés : espaces verts, jardins familiaux et forêts; urbanisme et POS; écologie urbaine; sport et piscines; éducation et vie scolaire; mission DSU.

La réponse du Plan Vert à cette analyse n'est pas celle d'uniformiser la distribution des espaces verts sur l'ensemble de l'agglomération ; il s'agit plutôt de croiser cette approche avec la lecture des besoins provenant des zones d'habitat, de l'emploi et de passage de flux. Deux problématiques émergent : en ce qui concerne les espaces ouverts *non aedificandi*, le problème majeur est l'accessibilité ; en ce qui concerne les espaces verts au sein du tissu urbain, le problème majeur est un manque de lisibilité.

Les enquêtes sociologiques ont affiné la connaissance de la demande en termes d'espaces verts exprimée par les habitants : la valeur esthétique des espaces verts, la demande croissante de jardins privés, la présence de l'eau vue comme insuffisante. Un écart significatif a été relevé : d'un côté, une représentation de la CUS très végétalisée, de l'autre, des pratiques des espaces verts assez limitée.

Les actions proposées

En général, le Plan Vert affiche la volonté de diffuser un « véritable urbanisme végétal », selon lequel l'espace urbain se structurerait à partir d'espaces et de matériaux verts. Cela en opposition à la tendance actuelle, qui voit les espaces verts définis à la suite de l'urbanisation. Dans une perspective plus large, l'approche choisie est celle de souligner la dimension patrimoniale du végétal, en tant que facteur déterminant pour la construction d'une identité collective. La stratégie étant celle de croiser la localisation d'espaces verts avec les zones à forte demande, la plupart des propositions de projet du Plan Vert concerne les zones urbanisées. Trois stratégies traversent les actions proposées :

- création de nouveaux espaces publics à dominante végétale ;
- transformation des espaces existants de qualité médiocre ;
- institution de mesures de protection pour les sites remarquables.

Dans ce cadre, la création de Parcs Naturels Urbains (Ill sud, Ill nord, Bruche, Rhin Tortu) répond au besoin de création d'espaces de grande dimension, avec un impact sur l'agglomération dans son ensemble. Ce choix a des éléments de continuité avec les politiques entamées au cours des années 1970 en matière de transformation des cours d'eau. Dans le cas des parcs naturels urbains, il ne s'agit pas de prévoir des opérations de transformation radicale ou de création, mais plutôt de donner cohérence à des grandes portions de territoire à dominante naturelle.

En effet, il s'agit d'espaces publics qui résultent des zones d'expansion de crue, non constructibles, et qui veulent intégrer la dimension écologique à la dimension sociale. Si la présence de bâtiments n'est pas à exclure à priori, toutefois « la structure du parc sera créée et organisée par le végétal » (ivi). Il s'agit d'espaces ouverts, peu équipés et termes de fonctions « il s'agit d'une nouvelle offre d'espaces publics

ouverts, peu équipés, plus proches de la nature certes domestiquée, mais moins jardinée coïncidant avec l'évolution de la demande sociale » (Ibid. : 57-58). Ces espaces se veulent souvent des liens entre le centre et les faubourgs, à travers des liaisons avec les zones édifiées.

Parmi les propositions du Plan Vert, la proposition de valoriser le paysage des trois ceintures historiques de Strasbourg : l'enceinte moyenâgeuse, la ceinture verte et celle des forts. La ceinture verte de Strasbourg est le résultat de la démolition des espaces des anciennes fortifications ; sa lisibilité a été réduite par la localisation des infrastructures routières de contournement. Toutefois, deux facteurs de continuité émergent : l'existence de contraintes à l'édification définies dans les lois de 1922 et 1927, et la présence importante d'éléments végétaux de valeur. Le Plan vert propose les actions suivantes :

- couverture partielle de l'autoroute ;
- remise en état des tracés de fortifications existantes et des glacis démolis ;
- renforcement de la cohérence paysagère d'ensemble ;
- augmentation de la lisibilité des charnières entre la ville historique et les faubourgs ;
- augmentation de l'accessibilité.

Dans le territoire de la CUS, la ceinture des forts marque la limite entre les zones rurales et l'agglomération. La continuité entre les forts, qui dessinent un cercle idéal de protection de la ville, a été restaurée par un parcours cyclable. Au delà des enjeux d'accessibilité, ces éléments revêtent une autre fonction : ils permettent de « gérer l'espace par anticipation du développement de l'urbanisation » (ibid. : 87). Inversement, l'enjeu est celui de protéger les zones rurales des pressions de l'urbanisation et de définir les « portes » d'accès à l'agglomération.

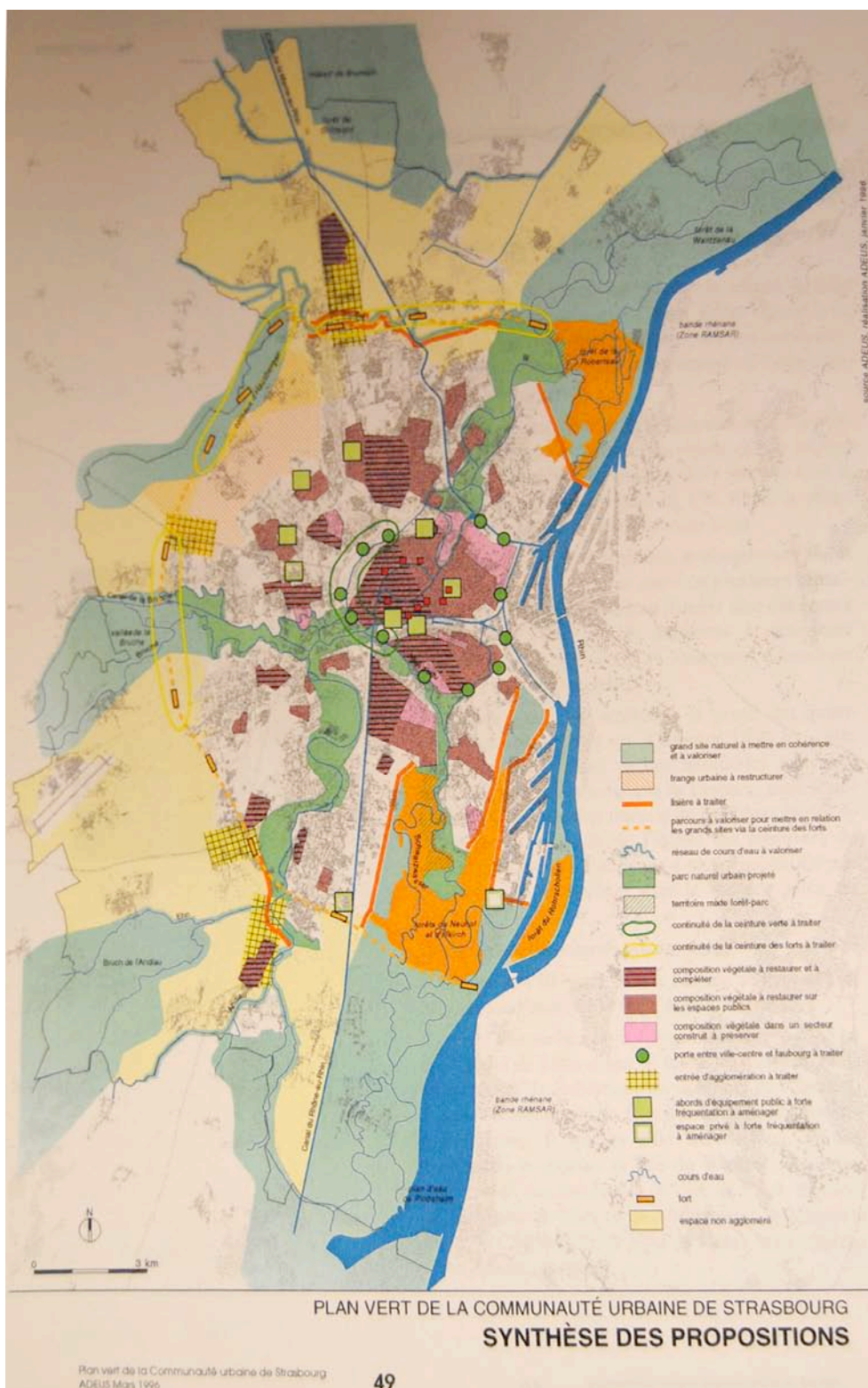


Illustration 3: Synthèse des propositions. Plan Vert de la CUS (CUS, 1996 : 49).

2.b Le Projet d'agglomération

En 1996, Strasbourg démarre une réflexion à l'échelle de l'agglomération, en s'orientant vers le développement durable et l'équité sociale¹⁷⁹, ayant pour but de concevoir un « guide pour l'action collective ». Ce projet d'agglomération est novateur pour deux raisons : premièrement, il porte la réflexion au niveau de l'agglomération toute entière, deuxièmement, il veut « affirmer une ambition de démocratie participative en construisant une méthode permettant d'impliquer élus, citoyens, partenaires publics et privés » (Tabouret, dans Tsiomis, Ziegler, 2007 : 241).

« C. Trauttmann fait un constat, que malgré les intentions politiques de travailler pour le peuple, dans la périphérie, la majorité des investissements se portait sur le centre. (...) Donc le Il projet d'agglomération va réagir à cette culture, à la culture des classes dirigeantes de Strasbourg (...). L'idée c'est qu'il faut mobiliser l'intérêt de tous les acteurs. Donc là il y a eu une espèce de prise de position politique et pas théorique, mais presque, l'idée ce n'est pas de la participation au sens petit du mot, c'est vraiment la ville appartient à tout le monde, il faut que tout le monde participe à la décision. C'est vraiment une prise de position politique ».

(R. Tabouret, professeur émérite de l'ENSAS, entretien du 25 octobre 2010)

En 1999, la CUS, en partenariat avec l'ADEUS, démarre aussi une réflexion sur les actions de valorisation du patrimoine naturel de la région, en continuité avec la création des Réserves Naturelles des forêts rhénanes suburbaines¹⁸⁰. Ce travail abouti avec la définition de quatre projets structurants¹⁸¹, intégrés en partie dans le projet d'agglomération, qui arrivait à maturation à l'époque. Les études préparatoires du projet d'agglomération, menées par la DEP (Direction Etudes et Prospective), se sont articulés selon trois étapes : l'écoute préalable (1998) entre la CUS, les citoyens et des experts, le débat public (1998-1999) et des ateliers itinérants qui amènent à la programmation et la formalisation du projet (1999). Le document final a une nature multiple : document d'orientation, instrument de gestion stratégique, outil de coordination de l'action publique.

Le projet d'agglomération se configure ainsi comme un outil d'exploration du possible : il se définit en tant que « projet non opérationnel sans statut juridique ni procédure prédéfinie, qui, à partir de l'intention initiale, a dû construire son objet, ses territoires et ses domaines d'intervention » (Revault, Tabouret, 2002 : 14). Ce qui émerge de cette définition est la dimension de processus de projet¹⁸², qui est

¹⁷⁹ Il y avait déjà eu un premier projet d'agglomération, qui était centré essentiellement autour du projet du tram : il s'agissait d'un projet qui avait mûri pendant vingt ans de réflexions, mais il était reflet de la culture dominante de l'époque. Cette culture tournait autour du concept que la ville est le centre, lieu des milieux d'affaires et des sites historiques : la banlieue serait l'affaire des urbanistes, puisqu'elle n'est qu'un ensemble de problèmes techniques à résoudre (Source : entretien avec R. Tabouret, ENSAS, 25 octobre 2010).

¹⁸⁰ Rohrschollen, Roberstau, Illkirch Graffenstaden et Neuhof.

¹⁸¹ 1) Constitution de quatre parcs naturels urbains : Bruche, Ill sud, Heyritz, Etoile. 2) Création d'un lien vert transfrontalier de Heyritz au Jardin des Deux Rives. 3) Ceinture des forts. 4) Plan de réaménagement des gravières.

¹⁸² Dimension qui avait déjà fait l'objet des réflexions de la part de R. Tabouret (1989) dans le cadre de l'ENSAS.

développée grâce à l'utilisation du débat public et de la concertation à plusieurs niveaux, c'est-à-dire avec la population, les élus et les experts de la CUS¹⁸³. Le projet est approuvé en 2000, en se faisant porteur de trois objectifs principaux : une métropole européenne et transfrontalière, la cohésion sociale et la requalification des quartiers, les transports publics en appui du projet urbain, en articulant 13 projets de territoire¹⁸⁴.

Lors de la définition des modalités de concertation avec les citoyens, on a vu émerger deux pistes possibles lors de son élaboration : celle des ateliers de projet, et celle des débats. Cette dichotomie a été très bien expliqué par R. Tabouret, lors d'un entretien :

« C'est moi même qui dit qu'on pouvait faire les ateliers de projet avec les habitants. Alors un des adjoints dit – mais cette histoire d'ateliers ne marche pas, si à travers les ateliers il se dégage que les gens veulent de la voiture en ville, vous allez nous mettre en difficulté. Donc l'idée de la confrontation ce n'est pas qu'on pense ensemble, ces sont des position arrêtées qui n'évoluent pas. Alors, je pense que cette attitude de certains élus a encouragé le maire à aller du côté de l'organisation de débats plutôt que du côté d'ateliers. (...) Mais Le résultat n'a pas été nul, parce que les services avaient été sollicités, à un moment ou à l'autre, de réfléchir. Donc il y avait quand même des idées qui étaient rentrées dans la machine administrative ».

(R. Tabouret, entretien du 25 octobre 2010 et du 8 avril 2011)

En ce qui concerne la TVB, on y fait pas directement référence dans le document officiel. Cependant, sa prise en compte apparaît dans le chapitre « ménager le territoire pour un cadre de vie de qualité », en relation à la question de la nature en ville : « l'étendue et la forme de l'agglomération, son rapport étroit avec les cours d'eau, les espaces naturels ou agricoles participent au sentiment de bien être des habitants. Ces qualités spécifiques de l'agglomération strasbourgeoise doivent faire l'objet d'une gestion attentive. (...) Il s'agit aujourd'hui de mieux intégrer ces territoires dans le fonctionnement des quartiers et des communes » (CUS, 2000 : 58). Le rôle de la trame dans le système des zones inondables, sa potentialité dans l'amélioration du cadre de vie au niveau local et son rôle de limite de des tissus urbanisés denses à l'échelle de l'agglomération, apparaissent déjà. Un autre élément ressort aussi : le rôle de la TVB dans la « mobilisation des citoyens sur la valeur et la protection du patrimoine naturel et

¹⁸³ Si le principe de « mobiliser tous les acteurs parce que la ville est de tous », il est vrai aussi qu'une certaine logique politique a encouragé les débats publics, plutôt que les ateliers : l'écoute des citoyens serait plus orienté vers la création d'un consensus sur des questions générales, et pas sur le dégagement d'idées nouvelles. Il est vrai d'ailleurs que la mission « projet d'agglomération » est restée en dehors des services de la CUS, mais selon R. Tabouret le débat a donné lieu à un changement dans la culture des acteurs. Cela serait l'hypothèse centrale de la recherche menée par R. Tabouret et Ph. Revault en 2002 (Source : entretien avec R. Tabouret, 25 octobre 2010).

¹⁸⁴ Voir la publication relative : CUS (2000), Deuxième projet d'agglomération 2000-2010. « Construire ensemble un développement durable et solidaire ». Document annexe à la délibération du Conseil de Communauté du 14 avril 2000. Dans ses objectifs, il préfère le terme « ménager » à celui de « aménager » ; la référence culturelle ici est probablement celle de M. Marié (1996), (hypothèse vérifiée avec R. Tabouret, ENSAS). M. Marié voyait l'aménagement comme expression d'un pouvoir central et rationnel, univoque, alors que le ménagement est de l'ordre de la négociation et du compromis, et part du constat que l'espace n'est jamais homogène, mais qu'il est au contraire « parcouru par toutes sortes de forces politiques, corporatistes, sociales, économiques ayant chacune leur dynamisme » (Marié, 1996).

historique de l'agglomération » (ivi).

Les principes que l'on vient d'évoquer trouvent leur définition dans l'espace et dans le temps, grâce à une « démarche de territorialisation, permettant une vision d'ensemble et constituant un outil d'aide à la décision (...) des 'projets territoriaux' proposeront des développements possibles et (...) permettront d'inscrire dans l'espace les idées directrices qui constituent les orientations du projet d'agglomération » (CUS, 2000 : 70).

Concernant l'articulation spatiale de ces principes, on voit que la thématique de la « nature en ville » est déclinée comme l'addition de deux systèmes d'espaces à l'échelle de l'agglomération : d'un côté la trame, des fuseaux verts qui rentrent dans le tissu dense, et qui sont reliés par le réseau hydrographique. Ces fuseaux sont formés par les parcs naturels urbains (Bruche, Ill nord, Rhin tortu, Ill sud, Kinzig) et les forêts (Illkirch / Neuhof et Roberstau). De l'autre côté, un anneau d'espaces verts à l'échelle de la deuxième couronne, qui relie les forts, des équipements sportifs de renfort dans les communes de la deuxième couronne, ensemble avec la réhabilitation des gravières en espaces de loisir. La présence de la ceinture des forts en particulier semble évoquer une autre fonction qui peut être reconduite à la trame : celle de dispositif de sauvegarde du patrimoine historique et agricole, associé à sa jouissance par les habitants de l'agglomération entière.

Son seul appui légal étant la loi SRU, le projet d'agglomération a été le résultat du volontarisme des élus : « il n'y a pas d'autre force juridique que la volonté des élus de la Communauté Urbaine de formaliser un projet pour le territoire, de proposer une stratégie de mise en oeuvre progressive, d'y associer les organismes publics et privés, chacun dans son domaine de compétence » (CUS, 2000 : 114). Le projet d'agglomération n'est pas un schéma directeur, ni un projet urbain de secteur, ni un catalogue d'aménagement à moyen terme : sa nature « occupe une place intermédiaire entre planification et projet » (Tsiomis, Ziegler, 2007 : 205), et fait percevoir une vision nouvelle de celui-ci.

La deuxième phase concernait la définition des programmes d'action et des projets opérationnels, mais suite aux élections municipales de 2001, le nouveau conseil municipal ne reconnaît pas les engagements du projet d'agglomération, et il en redéfinit les tâches en orientant la réflexion à partir des investissements privés, dans une approche pragmatique, sans donner lieu à des outils opérationnels concrets. Quoi qu'il en soit, les contenus du projet d'agglomération seront repris à la fin des années 2000 dans le projet EcoCité et dans l'élaboration du PLU ; cela montre, selon nous, la pertinence et la capacité de préfiguration du projet d'agglomération, sans toutefois oublier les raisons de son échec politique.

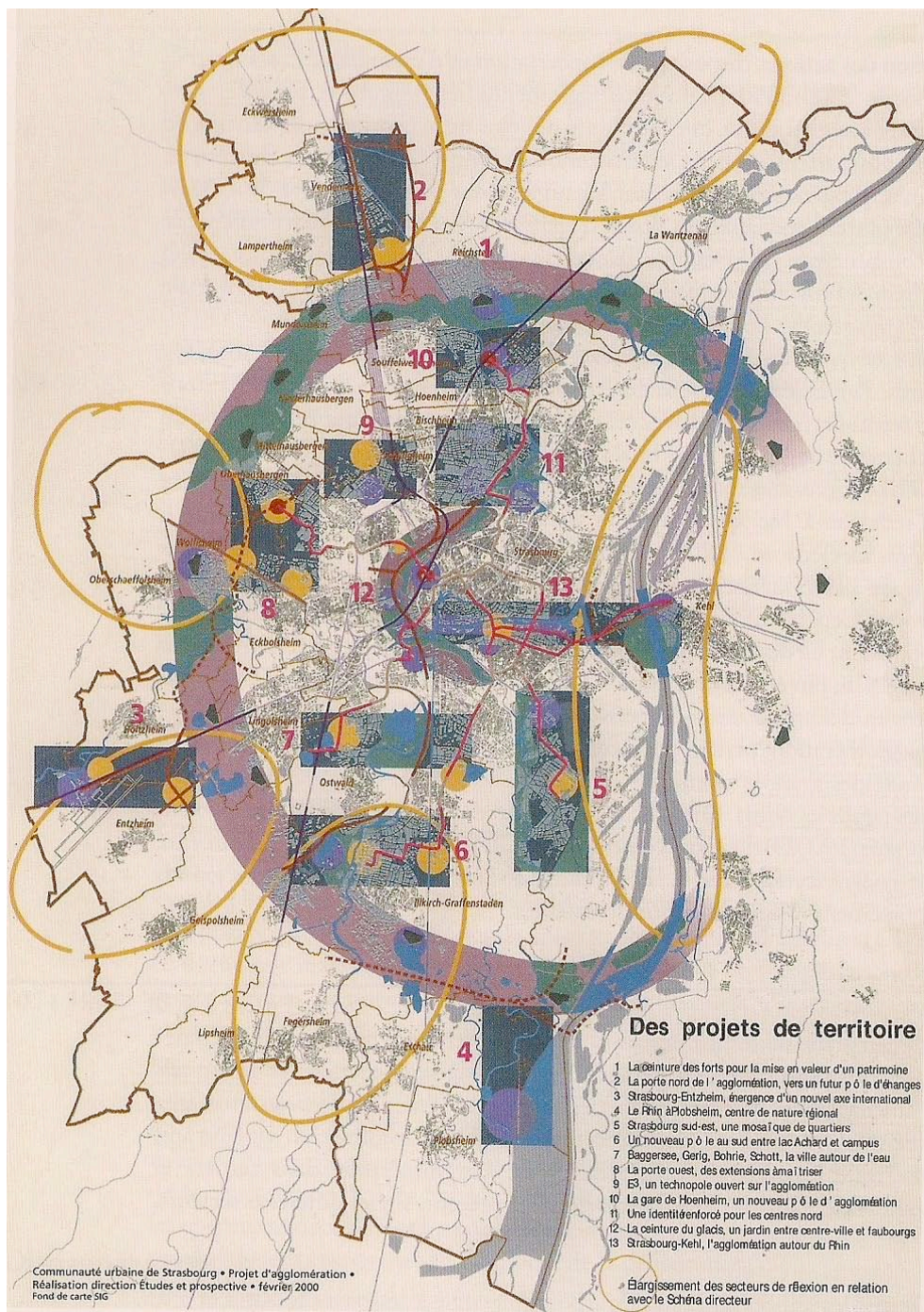


Illustration 4: Les projets de territoire dans le IIe Projet d'agglomération (CUS, 2000 : 87)

2.c Le Schéma de Cohérence Territoriale

Le SCOT de la Région de Strasbourg¹⁸⁵, approuvé en 2006, est un document global intercommunautaire, qui a pour objectif de déterminer les conditions de l'équilibre entre développement à la grande échelle et la préservation de l'environnement et du territoire. Cet équilibre est à atteindre grâce à une majeure diversité des fonctions et de mixité sociale, et grâce à une utilisation économe du territoire et des ressources, considérées en tant qu'écosystèmes. Dans cette recherche d'équilibre, cet ensemble de documents¹⁸⁶ est porteur d'orientations générales et se place au cœur des questions du développement durable.

La structuration de l'espace métropolitain proposée par le SCOTERS s'articule à partir de pôles de « développement métropolitain »¹⁸⁷ (nord, sud-ouest, ouest, est, et le centre urbain de Strasbourg, bien évidemment) à dominante d'habitat, à l'exception du pôle est (le port) ; ces pôles doivent être confortés par l'emploi et des équipements. La structuration de ces pôles, nommés « secteurs des services et d'emplois » et situés dans la première couronne de Strasbourg, seront à renforcer ou à créer autour de gares du réseau de transport en commun (train ou tramway).

Dans les documents du SCOTERS, la TVB est, dans un premier temps, vue comme dispositif répondant essentiellement à la question environnementale : dans le rapport de présentation, qui contient le diagnostic préalable à la rédaction des autres documents, on lit que « l'objectif du projet de la trame verte est de rétablir des connexions entre les milieux naturels afin de créer un maillage régulier sur l'ensemble de la plaine et de permettre des échanges biologiques entre eux » (ADEUS, Syndicat mixte du SCOTERS, 2006c : 159).

Toutefois, le rapport de présentation du SCOTERS met en avant que la trame a une valeur écologique, paysagère mais aussi sociale, car elle contribue « au ressourcement des habitants (lieux de détente, de dépaysement, de promenade) et à la pratique de certains loisirs (itinéraires cyclables, de canoë kayak, randonnées pédestres, équestres, etc.) mais aussi et surtout au besoin d'un environnement vert de

¹⁸⁵ Le territoire concerné par ce document est celui de la communauté urbaine de Strasbourg (29 communes), et des communautés de communes de Benfeld, de la Basse Zorn, de la Porte du Vignoble, de Brumath, du Pays d'Erstein, Gamsheil-Kilstett, du Kochersberg, du Pays de la Zorn, Les Châteaux, Ackerland, et des communes isolées de Boofzheim, Daubensand, Friesenheim, Gerstheim, Obenheim, Rhinau.

¹⁸⁶ Le SCOTERS se compose de plusieurs documents : un rapport de présentation (diagnostic lié à des prévisions économiques et démographiques, état initial, principes de base, phases de réalisation, incidences prévisibles du SCOT sur l'environnement) ; le PADD (Projet d'aménagement et de développement durable), qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme (en matière d'habitat, économie, loisirs, déplacements) et qui constitue le projet politique des élus faisant partie du Syndicat mixte. Enfin, un document d'orientations générales (DOG) qui traduit spatialement sur le territoire les intentions politiques exprimées dans le PADD.

¹⁸⁷ Ces sites sont les suivants : le port de Strasbourg ; le Parc d'innovation d'Illkirch-Graffenstaden ; le quartier européen et tertiaire du Wacken ; les hôpitaux universitaires de Strasbourg près de HautePierre ; le site universitaire de Cronembourg ; le Parc des expositions à Eckbolsheim ; l'Espace européen de l'entreprise à Schiltigheim.

proximité » (ADEUS, Syndicat mixte du SCOTERS, 2006c : 59). On remarque donc la reconnaissance du rôle social de la TVB, même si cela est entendu à l'échelle locale.

La nécessité de zones inondables, essentielles à la gestion du risque hydrologique, constitue un réservoir d'éléments de continuité écologique, et peut contribuer au maillage de la trame à la petite échelle. Dans le PADD, on lit que « lorsqu'elles ne sont pas constructibles, les zones inondables seront valorisées en veillant à respecter les équilibres écologiques et les champs d'inondation. Elles pourront notamment : mailler les espaces verts et agricoles, les trames vertes et les «Coulées vertes d'agglomération»¹⁸⁸, espaces de respiration des territoires ; contribuer à la qualité du paysage urbain en ménageant notamment des coupures vertes entre les quartiers ; servir de lieu de récréation, d'aire de sport et de loisirs » (ADEUS, Syndicat mixte du SCOTERS, 2006d : 29). On voit donc apparaître des nouvelles potentialités de la trame verte ; en particulier, sa relation étroite avec la gestion des eaux.

Le diagnostic territorial du SCOTERS met en lumière l'enjeu lié au développement d'un maillage vert à l'échelle régionale, en lui reconnaissant une valeur importante dans l'attractivité du territoire : « la région de Strasbourg bénéficie de potentialités écologiques et paysagères exceptionnelles qui conditionnent en partie son attractivité. Mais (...) pour que la région de Strasbourg puisse réellement jouer son rôle de maillon écologique à l'échelle du Rhin supérieur, voire de l'Europe, et valoriser son paysage, la coordination des échelles et des acteurs apparaît primordiale » (ADEUS, Syndicat mixte du SCOTERS, 2006c : 169). Voici un élément qui est directement reconductible à la « question territoriale » : la trame verte serait en fait un facteur important d'augmentation de l'attractivité des territoires.

Lors du suivi du SCOTERS suite à son approbation en 2006, et en conformité avec la loi SRU, le Syndicat mixte a prévu d'effectuer un suivi en continu pendant les 10 ans qui suivent l'approbation du SCOT. Ce suivi s'opère grâce à la construction d'un référentiel d'évaluation autour d'une série d'indicateurs et d'autres dispositifs, notamment les rencontres territoriales et intercommunales. Lors des rencontres territoriales (janv. et fév. 2011), auxquelles ont participé les élus du Syndicat mixte, on voit apparaître une autre valeur de la TVB : en fait, comme l'on peut lire dans le document de synthèse de ces rencontres, il faut « intégrer la notion de "territoire ressource" dans la réflexion sur la production d'énergie. Cette notion renvoie aux usages de la trame verte comme pourvoyeuse de ressources

¹⁸⁸ On lit dans le Rapport de présentation du SCOTERS : « Le projet de création des Coulées vertes d'agglomération (CVA) à l'échelle de la CUS s'appuie sur l'existant pour transformer les contraintes d'inondation en potentiel social mais aussi écologique. (...) Composées d'une juxtaposition d'espaces naturels variés, les zones inondables sont souvent considérées comme des éléments de rupture entre les quartiers ou communes, des lieux résiduels (...). Elles deviennent ainsi sources de conflits et d'insécurité. Les projets de coulées vertes d'agglomération (...) donnent une cohérence d'ensemble à ces espaces majoritairement non urbanisables et leur permettent de jouer pleinement leur rôle d'équipement périurbain, de structuration de l'agglomération par une meilleure lisibilité de l'espace collectif, autre que son rôle écologique majeur » (p. 167).

locales d'énergie (biomasse, bois...), ce qui peut être parfaitement compatible avec les questions de biodiversité, de paysage » (synthèse des rencontres territoriales, Eléments de synthèse ; 10). La trame verte aurait donc un rôle important à jouer dans le développement des énergies renouvelables, à la micro-échelle, ce qui n'est pas en contradiction avec sa caractérisation de protection environnementale.

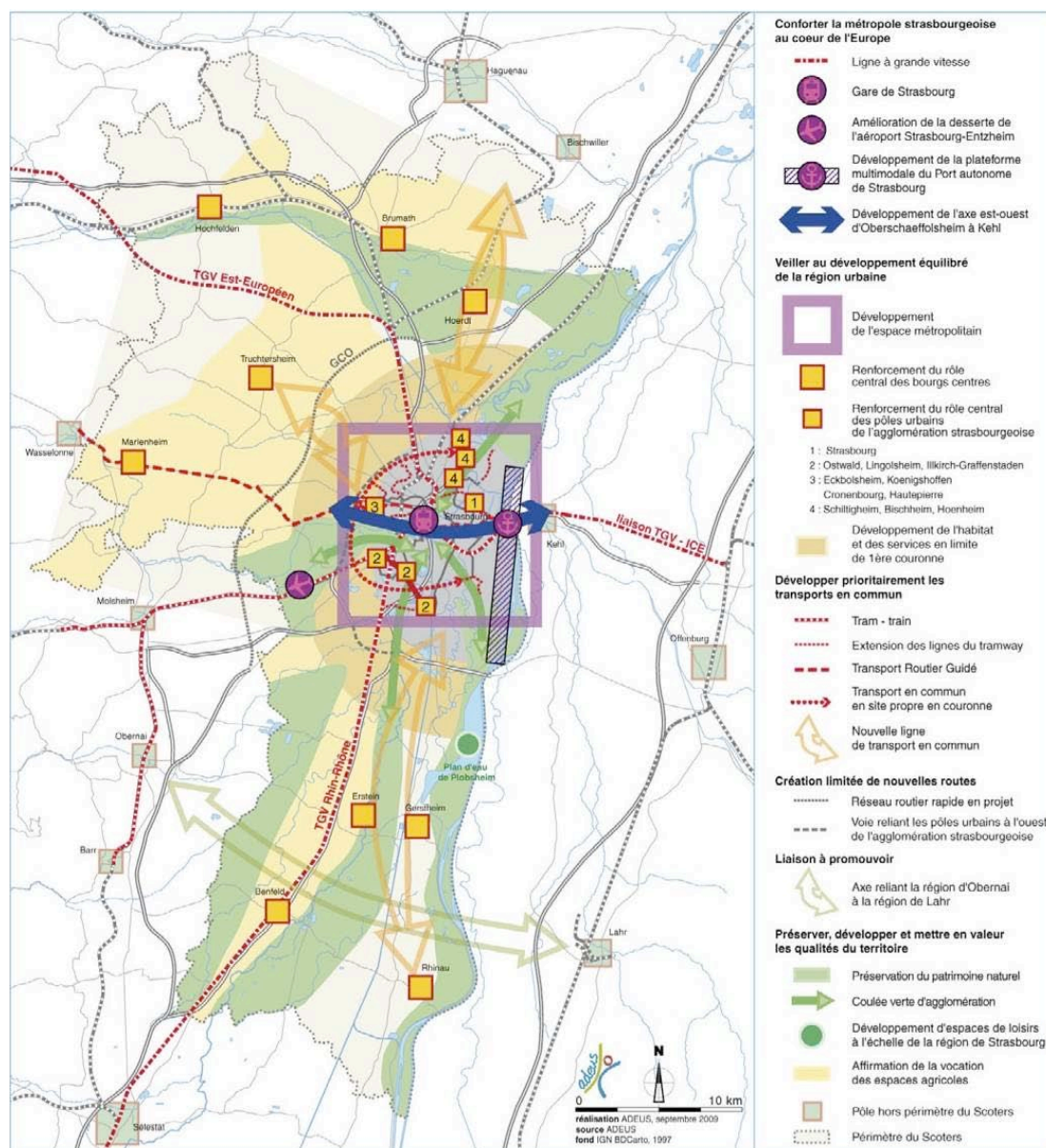


Illustration 5: Projet d'Aménagement et Développement Durable du SCOT de la Région de Strasbourg (SCOTERS, 2006d : 33)

Le suivi du SCOTERS a prévu aussi la rédaction de plusieurs projets de territoire, à l'échelle intercommunale. Lors des rencontres intercommunales (mai-septembre 2011), « les élus ont approfondi le débat engagé lors des rencontres territoriales et se sont interrogés sur le fonctionnement et l'organisation des bassins de vie. Ils se sont également prononcés sur l'utilisation, au service du projet

de territoire de leur intercommunalité, des nouveaux outils proposés par la loi Grenelle II » (du site du Syndicat mixte). Ces « projets de territoire »¹⁸⁹ sont donc successifs à l'approbation du SCOTERS, et ils visent à intégrer les modifications apportées par le Grenelle de l'Environnement, qui « renforce en effet le rôle des SCOT en matière de cohérence des politiques publiques et impose leur évaluation plus régulière » (ADEUS, Syndicat mixte du SCOTERS, 2011 : 2) ; cette cohérence concerne en particulier trois volets : la maîtrise foncière, la protection et la gestion des espaces naturels et agricoles, l'articulation entre urbanisme et transports publics.

Ces projets de territoire s'insèrent dans la perspective de « améliorer le SCOTERS, par une version qui tiendra compte des expériences et des difficultés sur le terrain et des projets intercommunaux » en utilisant une approche *bottom-up* en ce qui concerne l'évaluation post-approbation ; la mise en oeuvre de ces projets de territoire veut donc « dépasser la simple logique de planification »¹⁹⁰ (ivi). Ils visent à tester la validité et la faisabilité des principes exprimés dans le PADD. Le projet de territoire du secteur de la CUS (horizon 2025), qui date 24 juin 2010, se base sur une série de projets antécédents¹⁹¹, et s'inscrit donc dans la continuité avec ses quatre objectifs principaux :

- renforcer l'attractivité de la métropole strasbourgeoise comme capitale régionale et européenne
- promouvoir un développement équitable du territoire
- développer l'atout que constitue le paysage naturel, cultivé et bâti de la CUS
- fonder le développement urbain sur ses différentes composantes.

Concernant la TVB, celle-ci est directement évoquée lors du troisième objectif, tandis qu'en relation au deuxième (promouvoir un développement équitable du territoire) on fait référence à une diversification de l'offre des espaces de loisir, en s'appuyant sur des grands éléments naturels qui caractérisent le territoire strasbourgeois¹⁹². Dans la spatialisation du projet, on voit que la trame s'intègre à d'autres éléments du territoire métropolitain, notamment la « ceinture métropolitaine » - ensemble d'espaces à vocation urbaine situé en première couronne, qui veut conforter l'image de métropole internationale -, des « espaces d'enjeux d'agglomération » - qui s'insèrent dans une vision de l'urbanisme « par secteurs » - ainsi que les réseaux de TC existants et de projet.

¹⁸⁹ Ils sont 12 et ils correspondent aux territoires des Communautés de communes Ackerland, Basse-Zorn, Benfeld et environs, Porte du Vignoble, région de Brumath ; Communautés de communes Kochersberg, Pays de la Zorn, Pays d'Erstein, Rhin ; Communautés de communes Gamsheim-Kilstett, Châteaux ; Communauté urbaine de Strasbourg.

¹⁹⁰ Il est intéressant de voir, dans le contexte du SCOTERS, comment le projet joue un rôle dans l'évaluation de la planification.

¹⁹¹ Schémas de Développement Locaux, projet « EcoCités », le PLH approuvé en 2009, et la feuille de route stratégique « Strasbourg Eco 2020 ».

¹⁹² Il s'agit du Parc Naturel Urbain de la Bruche, la vallée de la Souffel, le plan d'eau de Plobsheim, la Ceinture des Forts et les canaux.

2.d Le projet Ecocité

En fin 2009, la CUS, la Ville de Strasbourg et la Ville de Kehl ont répondu conjointement à l'appel à projets EcoCité, lancé par le Ministère de l'Ecologie et le Développement durable. L'on rappelle ici que condition pour la participation à cet appel à projets était la prévision d'une croissance démographique dans les 50 prochains années (au moins 50 mille habitants). La proposition de Strasbourg est présentée dans trois cahiers¹⁹³ intitulés « Projet EcoCités Strasbourg-Kehl, métropole des Deux Rives. Strasbourg » (CUS, Ville de Strasbourg, Ville de Kehl, 2010).

La présentations débute ainsi : « l'eau a façonné Strasbourg et son agglomération ». C'est la connotation morphologique sur la longue durée qui est à l'origine du projet ; parler d'une agglomération veut dire l'inscrire dans son contexte géographique. Suite au développement du port fluvial, la ville a progressivement tourné le dos à son fleuve ; cela a eu pour effet de faire disparaître progressivement le Rhin de l'imaginaire des habitants. Retrouver le fleuve est alors l'élément clé pour atteindre le « poids » d'une ville qui se veut transfrontalière : la réponse à l'appel en partenariat avec la Ville de Kehl, située sur l'autre rive du Rhin, est le signe de cette volonté. Par la démarche EcoCités, la ville s'engage à « réduire son empreinte écologique dans le cadre de son développement urbain » (CUS, Ville de Strasbourg, Ville de Kehl, 2010 : 9).

« Le projet EcoCité prendra sa réalité dans le territoire » (*ibid.* : 17). Ce principe se traduit dans l'utilisation de trois trames qui organisent le territoire actuel, et qui constituent le socle du projet : le réseau hydrographique, l'ensemble des espaces verts et le système des transports en commun. A l'échelle de l'agglomération, l'on constate que la plupart des disponibilités sont situées en deuxième couronne, dans les territoires les moins desservis par les réseaux de transport en commun.

Le dossier s'articule à partir de valeurs et principes. Les valeurs qui sont mises en avant pour ce projet de « métropole durable » l'inscrivent dans la longue durée, dans l'histoire, en cherchant des continuités avec la construction de la ville future ; de plus, ce sont les valeurs de la diversité culturelle et biologique, de l'accueil, de démocratie locale, et de cohésion sociale et territoriale, qui sont mises en avant. Les principes qui portent à la définition du projet visent la construction d'une nouvelle urbanité, terme qui renvoie à la dimension physique, mais aussi culturelle et sociale du territoire. Les principes énoncés sont :

- économie d'espace : les interventions proposées se places dans les zones déjà urbanisées, en en proposent la réhabilitation ou la densification. Cela fait le pair avec la préservation des zones

¹⁹³ Le premier présente l'ensemble du projet, le deuxième présente les projets leviers, le troisième les courriers de soutien.

naturelles, qui répondent à une demande sociale forte.

- réseaux et mixité : les interventions proposées confortent une structure polycentrique de la ville, qui s'accompagne à la recherche de mixité fonctionnelle et sociale.
- mobilité : l'un des principes principaux de localisation des interventions est la proximité aux réseaux de transport en commun, dans le but de réduire la production de GES.
- post-carbone : la limitation de l'empreinte écologique se traduit dans une limitation des émissions de CO2 liés aux déplacements et aux systèmes de chauffage du bâti ; dans ce sens, le projet vise la valorisation des ressources locales et le recyclage des déchets urbains.
- nature : le rapport à la nature se décline de différentes façons. Du point de vue environnemental, l'on fait référence à la limitation de l'imperméabilisation du sol, à la régulation du micro-climat urbain par les matériaux verts (notamment à l'échelle de l'îlot), le développement de l'agriculture de proximité, une relation accrue avec l'eau.
- économie innovante : le projet envisage des projets leviers qui visent au développement et la diffusion d'une économie de l'immatériel et créative.

La configuration spatiale du projet se définit à partir de trois systèmes :

- le développement d'un « coeur métropolitain » ouvert sur le Rhin : ce élément joue un rôle dans la reconnaissance de la ville au niveau européen et international ;
- des pôles et centralités pour une mixité sociale et fonctionnelle, à travers la création de « bassins de vie » à l'échelle intermédiaire pour les communes de la première couronne, et à travers l'implantation de grands équipements en deuxième couronne ;
- nature et espaces publics de qualité, à travers la densification des zones centrale et une attention particulière à travers le dessin de l'espace public (à l'origine de l'implantation du tramway dans les années 1990), et la pérennisation des grands poumons verts et agricoles à l'échelle de l'agglomération.

La mise en oeuvre du projet est faite par le biais de 24 projets leviers, qui s'insèrent à la fois dans les trois trames et dans les systèmes évoqués, avec des temporalités différentes, et qui sont situés dans 23 des 28 communes de la CUS. L'ensemble de ces projets voit la création de 17 mille nouveaux logements, qui pourront accueillir environ les trois quarts des nouveaux habitants prévus à l'horizon 2025 ; les restants 22 mille logements seront obtenu par la densification du tissu consolidé ; le 80% de ces logements seront localisés à moins de 400 mètres des gares et des stations du réseau de transports en commun.

Des outils transversaux permettront la cohérence générale du projet :

- écoquartiers : ils sont envisagés en tant que « lieux privilégiés d'expérimentation de nouvelles techniques innovantes, de nouvelles modalités d'élaboration des projets » (ibid. : 43). Ces lieux-pilotes permettront à moyen terme le transfert de technologies à l'ensemble de la production bâtie ;
- des documents de cadrage portant sur la qualité urbaine, architecturale et environnementale : l'enjeu est l'activation d'un processus de formation continue pour les acteurs de la construction

et de la conception, et la définition de référentiels pour l'aménagement et la construction durables et d'une charte pour l'espace public.

- la mise en place de l'Atelier Urbain, « lieu de débat permanent sur la ville durable » (ibid. : 44). Pour cela, nous renvoyons aux autres recherches de notre équipe.

Dans ce contexte, le projet des Deux Rives joue un rôle relevant. Il s'agit d'un projet essentiel pour atteindre le rang de « capitale transfrontalière », et qui se fonde sur l'hypothèse d'un partenariat avec l'Etat. L'enjeu est celui de rouvrir la ville vers le Rhin, en rompant la logique Nord-Sud qui prévaut actuellement et qui a vu l'interposition du Port entre la ville et le fleuve. Le projet se développe ainsi à partir de deux éléments structurants : la réqualification de la RN4, et le prolongement du tramway jusqu'à la ville de Kehl. L'on propose une nouvelle centralité de rang métropolitain située le long des bassins, rendue possible par une disponibilité importante de foncier¹⁹⁴, et la connexion du quartier Port du Rhin avec le reste de la ville.

¹⁹⁴ Le mole de la Citadelle, terrain Starlette, quartier du Port du Rhin, secteur de la Zweilandertor offrent un potentiel de développement de plus de 300 000 m² de SHON à l'échéance 2020 (Ibid. : 41).

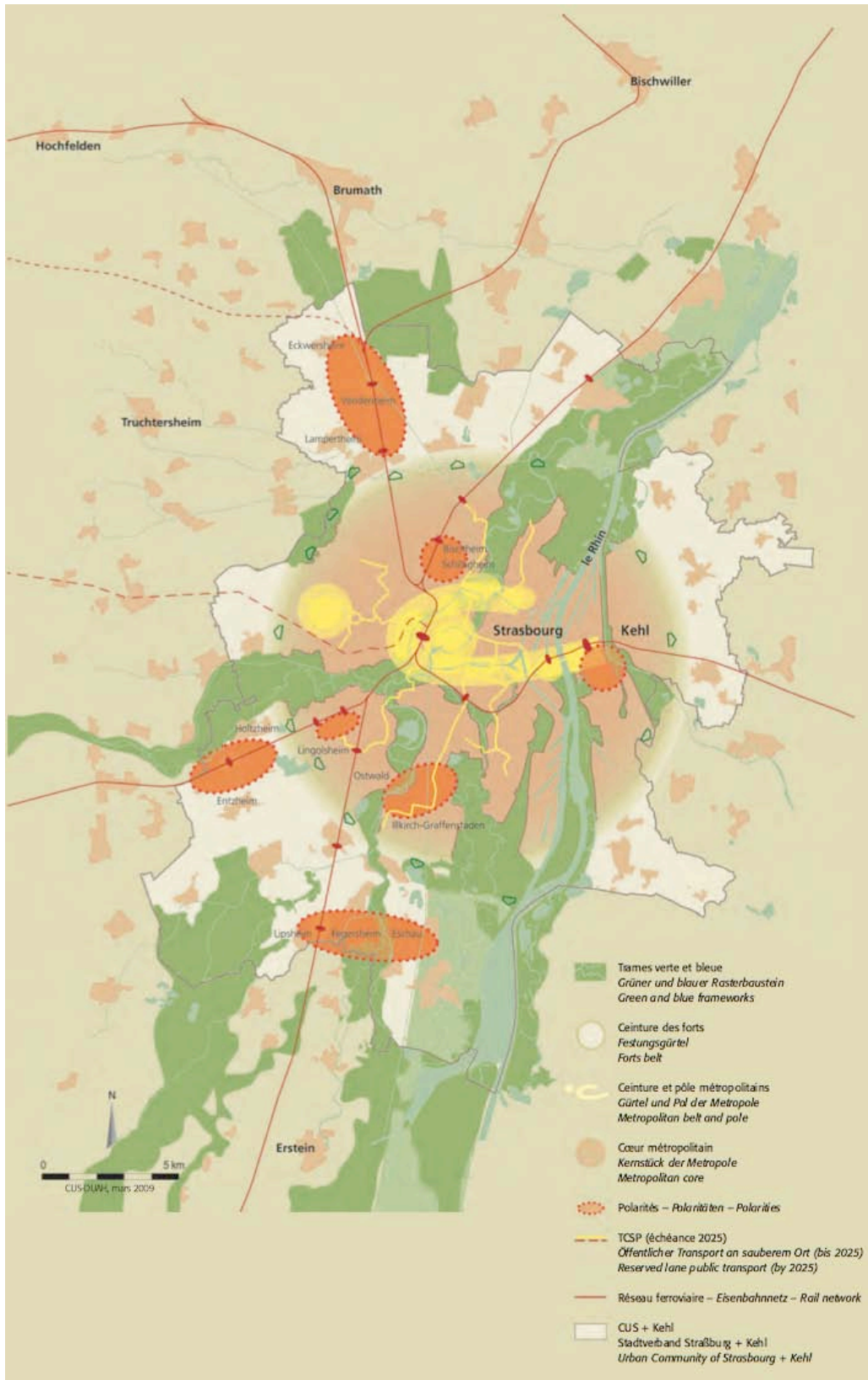


Illustration 6: Projet EcoCité Strasbourg, Métropole des Deux-Rives (CUS, 2010 : 32).

2.e Le Parc Naturel Urbain Ill-Bruche

Les débuts : l'association PNU¹⁹⁵

Dès sa création en 2008, l'association PNU a directement sollicité la ville de Strasbourg et la CUS, à travers le maire et le président de la CUS, pour relancer le projet des Parcs Naturels Urbains formulé au moment du Plan Vert et du Plan Bleu. Après plusieurs audiences et une rencontre-débat, la phase de réflexion s'est mise en route pour déboucher, après une réunion publique le 30 mai 2011, à l'organisation de nouveaux ateliers urbains. Dans le tableau qui suit sont indiquées les étapes principales de ce processus¹⁹⁶ :

début 2008	création de l'association à l'initiative de Armand JUNG
16 avril 2008	assemblée générale constitutive + comité scientifique et technique
21 mai 2008	dépôt du dossier d'inscription au registre des associations
2 juin 2008	première réunion
9 juillet 2008	audience avec Roland RIES, Maire de Strasbourg et Jacques BIGOT, Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg.
27 septembre 2008	première parution dans la presse locale, les Dernières Nouvelles d'Alsace
1 décembre 2008	audience chez Françoise BUFFET et Alain JUND, Adjoints au Maire
20 janvier 2009	audience avec Eric ELKOUBY, Adjoint de quartier de Koenigshoffen
5 juin 2010	rencontre-débat sur le thème du Parc naturel urbain en présence du Maire Roland RIES, du Député Conseiller Général Armand JUNG et de Mme BUFFET – Adjointe au Maire chargée du Développement durable.
30 Mai 2011	«une démarche participative pour la création du PNU» réunion publique inscription aux Ateliers de projet
15 juin 2011	lancement de l'Atelier de projet
20 septembre 2011	présentation de l'association au forum des associations de la Montagne Verte

Tableau 4: Les débuts du Parc Naturel Urbain Ill-Briche

L'association du PNU a été créée début 2008, avec pour objectif de relancer le projet des parcs naturels urbains tels qu'il avaient été formulés dans le Plan Bleu et le Plan Vert de 1996-1999. Dans la création de l'association, il est important de souligner l'initiative du député et conseiller général Armand Jung¹⁹⁷ : il a joué un rôle prédominant dans le choix des membres¹⁹⁸ du premier conseil d'administration, mais les membres de l'association, par peur d'amalgame entre politique et associatif, ont préféré qu'il n'occupe que la place de président d'honneur et non de membre actif du comité directeur. L'association

¹⁹⁵ Texte rédigé en partie par Diane Philippe, dans le cadre de son mémoire de Master d'urbanisme ASPU, 2011.

¹⁹⁶ Source : entretiens avec M. Baumgartner, membre actif de l'association PNU réalisés le 24 et le 25 août 2011. Entretiens réalisés par D. Philippe.

¹⁹⁷ Armand Jung est « le père adoptif de ce projet » comme le souligne Bernard Baumgartner, puisque l'association du PNU reprend un projet de la municipalité.

¹⁹⁸ Parmi eux, Denis Matter, président ZONA (zone non aedificandi), ou encore Théo Trautmann, président du Conservatoire des Sites Alsaciens.

s'est également dotée d'un comité scientifique ; elle a l'ambition de se placer dans une position de conseil auprès des élus.

L'association a choisi la dénomination « Parc Naturel Urbain » pour deux raisons : le premier est l'usage du terme dans le Plan Bleu et le Plan Vert élaborés par la CUS en 1996, le deuxième est une volonté de s'inscrire dans les différentes démarches de parcs naturels urbains existants en France. Les membres de l'association ont toutefois développé leur propre vision d'un PNU :

« Projet collectif de territoire, véritable transition nature-ville, le Parc Naturel Urbain illustre une démarche écologique de développement durable visant à gérer harmonieusement et promouvoir auprès du public les espaces naturels remarquables en milieu urbain et péri-urbain, l'habitat et les activités économiques pour offrir à chacun une meilleure qualité de vie. (...) En conclusion, nous pouvons dire qu'un parc naturel urbain est un projet collectif de territoire associant animation, préservation de l'environnement et maintien d'activité économique, qui a pour ambition majeure d'offrir à tous une meilleure qualité de vie. »¹⁹⁹

Dans la période qui a précédé la création d'une mission PNU au sein des services de la Ville, les audiences auprès des élus²⁰⁰ ont permis de mettre en avant des questions préalables à la mise en oeuvre du PNU. En particulier, la question du périmètre d'action du PNU ; la nécessité d'une démarche partenariale entre l'association et la ville/CUS ; les limites de transferts de compétences entre les communes et la CUS, étant donné que la gestion des espaces verts fait partie des compétences des communes ; la question de l'insertion du projet dans les démarches en cours et dans les processus qui vont être engagés par la collectivité en matière d'urbanisme et de planification urbaine (PLU, PLH, etc.) ; l'identification des espaces naturels. Cette audience s'est poursuivie par quatre réunions avec les nouveaux interlocuteurs de la ville auprès de l'association²⁰¹. Suite à deux autres audiences auprès de l'adjoint de quartier et de Mme Buffet, Adjointe au Maire chargée du Développement durable, le projet est confiée à Béatrice Pipart, Chef de projet PNU au service de l'Ecologie urbaine et des espaces verts.

Le projet de la CUS

En 2008 la CUS veut se donner les moyens de faire enfin aboutir ce projet ; il s'agit d'une volonté des élus et des techniciens mais également des habitants. Les élus de quartier et Mme Buffet, adjointe au développement durable, décident le périmètre du PNU, qui se concentre sur trois quartiers : Montagne Verte, Elsau et Koenigshoffen. L'association PNU s'oppose à cette vision car « les corridors

¹⁹⁹ Document rédigé par Bernard Baumgartner, 8 avril 2008.

- ²⁰⁰ Il s'agit d'une rencontre qui a eu lieu dans l'été 2008, suite à l'envoi de deux lettres pour solliciter une audience auprès de Roland RIES, Maire de Strasbourg et Jacques BIGOT, Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg. Les membres de l'association seront reçus par Roland Ries, Maire de Strasbourg, et Jacques Bigot, Président de la C.U.S., le 9 juillet 2008.

²⁰¹ Il s'agit de Bernard Debry, Directeur Général des Services de la Ville ; Marc HOFFSESS, Conseiller technique Développement durable au Cabinet du Maire ; Vincent Bonnafoux, Directeur adjoint aux Services de la Ville.

écologiques ne s'arrêtent pas aux limites administratives » ; elle prône au contraire une vision d'ensemble. Ce périmètre défini par la CUS ne serait valable pour eux qu'à la condition que ce soit une première étape d'un projet global à l'échelle de la CUS. En fin 2009, l'association définit un contre-projet, en proposant un périmètre alternatif, un cahier des charges rédigé par le comité scientifique et technique (CST), et l'utilisation d'une charte pour expliciter les engagements des uns et des autres.

La CUS propose un contre-périmètre, en précisant que les services ne sont pas mandatés par les élus pour faire un Parc qui dépasse les limites administratives de la Ville de Strasbourg, pour inclure la commune de Eckbolsheim dans le projet ; mais au delà de la question du périmètre, les Services de la CUS proposent de soulever un débat à l'échelle locale puis nationale, avec l'organisation d'un colloque sur les PNU, pour obliger ensuite l'Etat à trancher sur la question.

Pour la définition du projet, le Chef de projet met en place les outils de concertation avec les habitants, en collaboration avec le Service de Démocratie Locale de la Ville de Strasbourg ; en particulier, c'est la formule « atelier de projet » qui est retenue. La finalité est encore la même pour les Coulées Vertes d'Agglomération (CVA) et les PNU anciens : « construire un mode de gestion durable » et également la « préservation de l'environnement, et sa valorisation », « l'articulation entre nature et ville » et l'offre en loisir pour une « meilleure qualité de vie »²⁰². La composante innovante est la prise en compte d'aspects qui ne sont pas en lien direct avec le thème des espaces verts ou de l'eau comme « l'habitat » et « l'activité économique ».

Pour cela, les ateliers urbains se dérouleront selon 3 axes :

- un « axe patrimonial », préservation environnementale, « bâti, historique et culturel » ;
- un « axe des usages » loisirs, habitat, économie, agriculture, déplacements ;
- un « axe de la co-construction » avec cette dimension participative.

Les objectifs cités vont permettre d'élaborer les 3 pistes qui seront développées pendant ces ateliers de projet : « habiter le PNU », « travailler dans le PNU », « se détendre dans PNU ». Les phases de déroulement de l'atelier sont résumées dans le tableau qui suit :

5 juin 2010	« premier forum des acteurs » qui n'était pas ouvert au grand public, mais à la Presse
15 septembre 2010	demi-journée d'atelier PNU, interne aux services CUS
11-16 octobre 2010	semaine de découverte du PNU co-animée par des représentants associatifs, des techniciens de la CUS et des artistes (28 visites-300 participants)
20 novembre 2010	atelier participatif de type « world café » a permis de faire ressortir les motivations et les principales attentes sur le territoire de PNU (30 participants)

²⁰² Extraits du document de travail du 5 mai 2011 rédigé par Cécile Caffier, pôle information et démocratie locale, pour illustrer le montage et méthode des ateliers de projets.

Fin 2010	édition d'une plaquette invitant à la promenade pour découvrir le site du PNU
1er trimestre 2011	diagnostic et orientations patrimoniales
30 mai 2011	réunion publique et lancement des 3 thèmes d'ateliers
Juin 2011	temps d'information et d'approfondissement
15 juin 2011	1ere réunion des ateliers urbains
Été 2011	visites sur le terrain
septembre 2011	deux séances plénières, une d'avancement, l'autre de restitution
novembre 2011	réunion publique avec restitution du travail

Tableau 5: Le PNU III-Briche. Déroulement de l'atelier de projet



Illustration 7: Le plan du PNU III-Briche présent dans les affichages de communication (Ville de Strasbourg, 2012).

La production de l'atelier de projet PNU

L'atelier de projet du PNU se veut l'outil principal de définition des enjeux, des actions et de la définition spatiale du PNU. Contrairement à d'autres dispositifs de démocratie locale en cours à Strasbourg, cet atelier de projet ne vise pas la gestion d'un conflit, explicite ou latent, mais se veut outil de construction et d'accompagnement du processus de projet : « à l'intérieur de la commande politique, il conçoit et propose aux élus le cap du projet PNU tel qu'il l'entrevoit (la vision d'avenir, la vision globale panoramique), trace les lignes de force (les orientations générales du projet), choisit les matériaux -

ciments de l'édifice (la valeur fondatrice du projet), détermine la plasticité de l'armature générale (l'état d'esprit) et édifie les murs et les pièces de la construction (les chantiers à ouvrir et les actions à engager) » (CUS, Ville de Strasbourg, 2012 : 6).

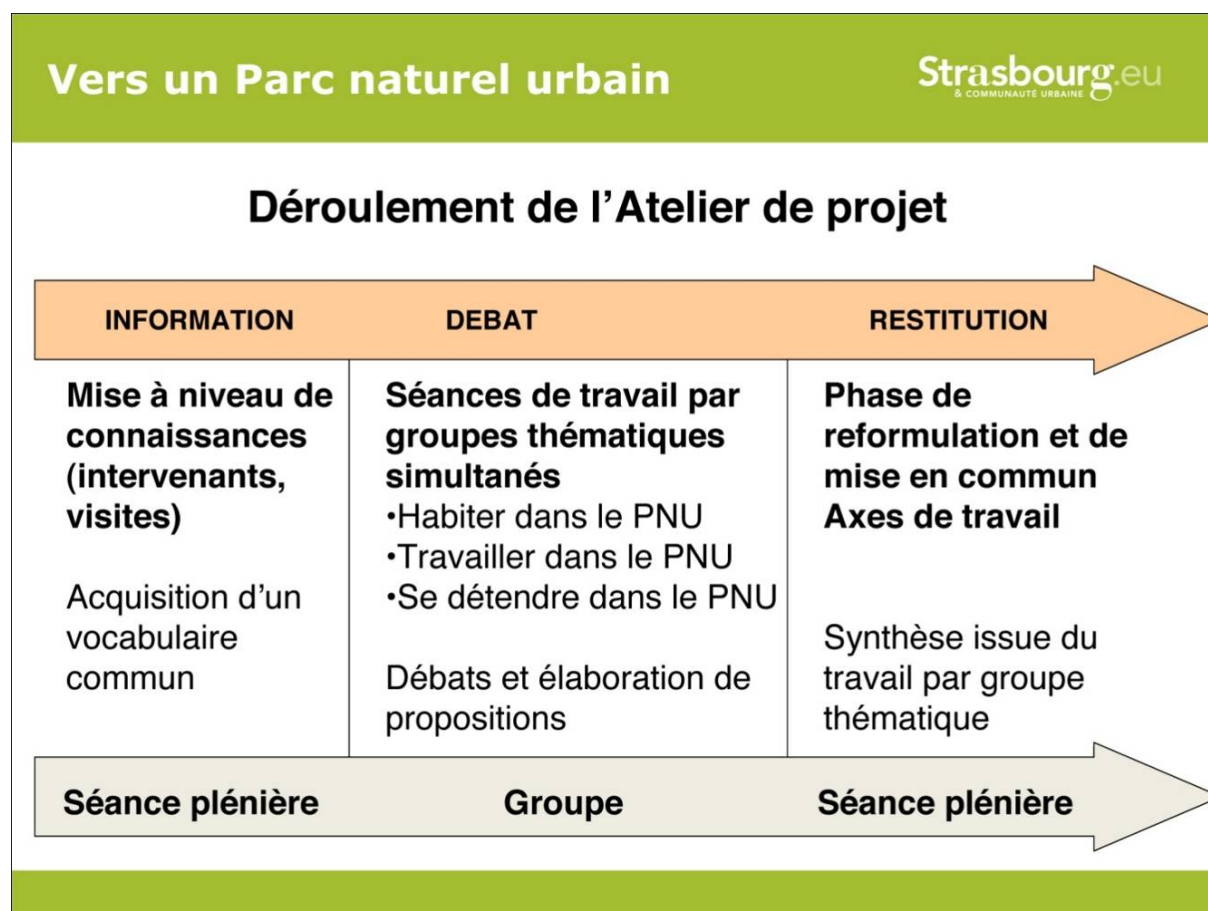


Illustration 8: Explication du déroulement de l'atelier. Présentation intitulée « Vers un Parc naturel urbain pour Koenigshoffen la Montagne verte l'Elsau en lien avec Eckbolsheim », réunion publique du 30 Mai 2011.

Les attentes de la CUS par rapport à cet atelier de projet concernent l'établissement d'un diagnostic menant à des orientations et hypothèses pour la réalisation du projet. Lors de la réunion de lancement, il est rappelé que la démocratie participative est une démarche active qui exige un suivi et un « engagement » au rythme de « 2 soirées par mois » sous des formes multiples, telles que « réunions publiques, conférences, visites ». A la réunion publique, les interventions des élus²⁰³ ont permis d'explicitier les enjeux politiques liés à la création d'un PNU :

- Strasbourg développe une nouvelle vision de la ville liée à la nature, qui veut dépasser la

²⁰³ Présents : Monsieur Roland Ries, Maire de Strasbourg, Monsieur Armand Jung, Député, Madame Françoise Buffet, Adjointe au Maire, Monsieur Eric Kelkouby, Adjoint au Maire, Madame Martine Jung, Conseillère municipale, Monsieur Sylvain Murthen, Conseiller municipal, Monsieur Luc Gillmann, Conseiller municipal.

sectorisation et le cloisonnement des espaces : le Parc naturel urbain est un secteur à la fois urbain et naturel ;

- le territoire de la ville est limité : il est nécessaire de concilier la place de la nature avec le travail et l'habitat ;
- l'objectif du PNU est celui de retrouver le goût de la nature en ville ;
- l'esprit à la base du PNU faire évoluer nos perceptions du territoire et du bien commun ;
- le PNU ouvre à la possibilité de modifier les documents d'urbanisme avec des propositions provenant notamment de l'Atelier de projet « Parc naturel urbain » ;
- le Budget Parc naturel urbain : 3,5 M € Ville et CUS, dont la répartition sera définie à l'issue de l'Atelier de projet».

Le déroulement de l'Atelier de projet PNU a vu l'enchaînement de trois phases sur 8 mois de travail, esquissées dans le tableau qui suit :

Juin-Novembre 2011	Lancement et immersion	Lancement (réunion publique 15 mai 2011)
		Immersion par des visites (été 2011)
		Immersion par des exposés (automne 2011)
Sept-Oct 2011	Approfondissement	Définition des enjeux prioritaires
		Définition des outils et supports pour permettre le positionnement
		Modalités d'expression et d'implication du grand public
		Questionnaire individuel pour dégager les axes prioritaires
Nov-Déc 2011	Propositions	Préfiguration de 20 chantiers à ouvrir
		Définition de « fiches-chantiers »
		Travail par groupe sur les « fiches-chantier »
Janvier 2012	Consolidation	Spatialisation des propositions
		Rédaction du Livre Blanc

Tableau 6: Atelier de projet PNU. Les étapes principales (Source : CUS, Ville de Strasbourg, 2012, pp. 8-21)

Les propositions de projet issues de l'atelier de projet du PNU (une centaine, à peu près, divisées entre orientations et chantiers prioritaires) ont été formulées dans le « souci d'une cohérence globale pour un projet d'ensemble » (ibid. : 22). Parmi les propositions, on souligne celle de constituer une Charte du PNU, c'est à dire « un programme d'engagement politique et citoyen pour le PNU, partagé entre les élus, les habitants et les acteurs de ce territoire » (ibid.). Les propositions ont permis la constitution d'un programme d'actions 2013-2016, qui a été présentée lors d'une réunion publique le 2 juillet 2012.

Les orientations générales portent sur la vocation à l'élargissement du périmètre du PNU, en continuité

avec les études préalables faites par la CUS au fil des années (Plan Bleu et Plan Vert, Coulées Vertes d'agglomération, Projet EcoCité) et par la volonté de l'association PNU. Ce qui émerge du livre blanc est une position pragmatique : « si le périmètre actuel du parc est limité, il fallait bien commencer quelque part » (ibid. : 24). La « démarche à géométrie variable du PNU » évoque aussi que ce même périmètre change en fonction des thématiques (hydraulique, patrimoine bâti, sport, habitat...).

De plus, les orientations générales mettent l'accent sur la nécessité d'une cohérence et une articulation avec le PLU en cours d'élaboration. Le Livre Blanc rappelle à ce propos : « contrairement à un Parc Naturel Régional, le PNU ne s'appuie sur aucune définition réglementaire. Il n'est pas opposable ! Le PNU ne peut définir des vocations de zones, et notamment définir des zones d'exclusion (non construction) opposable qu'à partir du moment où le zonage est intégré comme tel dans le schéma d'urbanisme opposable tel que le PLU » (ibid. : 25). Si d'un côté l'absence d'opposabilité est perçue comme un danger à la mise en oeuvre du PNU²⁰⁴, de l'autre cet écart temporel est vécu comme une opportunité, un « temps d'avance » qui permettrait d'expérimenter les articulations possibles entre nature et ville, afin de les intégrer dans la réflexion prospective.

En ce qui concerne les propositions d'actions, 80 ont été retenues, regroupées en 12 chantiers thématiques et 5 chantiers structurants et transversaux. Les chantiers sont listés dans le tableau qui suit :

Chantiers thématiques	1. planification et préservation, de la restauration écologique et de la valorisation des sites naturels, cours d'eau et milieux humides
	2. réduction des pollutions, nuisances, déchets
	3. développement d'un programme « Jardins & Vergers »
	4. planification des niveaux de constructibilité dans le PNU
	5. promotion de l'éco-construction et de l'éco-rénovation
	6. mise en valeur du patrimoine historique et architectural remarquable et reconquête paysagère et esthétique de l'urbanisme
	7. création de cheminements, sentiers et circuits
	8. sensibilisation et éducation à l'environnement
	9. promotion des modes de déplacement « raisonnés »
	10. maîtrise énergétique
	11. produire, transformer et consommer localement
	12. initiatives économiques, citoyennes et solidaires
Chantiers transversaux	13. Vitrines du PNU (sites pilotes)

²⁰⁴ Le manque d'articulation avec les outils de planification a été, nous le rappelons, l'une des raisons principales de l'échec du Deuxième Projet d'Agglomération de Strasbourg.

	14. représentations du PNU (labels, autre)
	15. évènements fédérateurs et festifs du PNU
	16. échange et capitalisation d'expériences
	17. schéma directeur de communication

Tableau 7: Atelier de projet PNU. Les propositions retenues, articulées en chantiers thématiques et transversaux (Source : CUS, Ville de Strasbourg, 2012, pp. 31-32)

Les actions proposées définissent un large spectre de domaines concernés : l'économie, la communication, la construction, la planification, la tutelle du patrimoine historique ... toutefois, l'atelier de projet met en avant la dimension caractérisante du PNU, voire celle environnementale, considérée comme actuellement minoritaire vis-à-vis d'autres domaines : en effet, « l'atelier de projet pointe un enjeu fort de rééquilibrage. La mise en place d'un mode de gestion durable et équilibré entre ses trois composantes en passe par un rééquilibrage sérieux à opérer pour, à minima, ramener la préoccupation environnementale au même degré ou niveau que les deux autres préoccupations : économique et sociale » (ibid. : 28).

De plus, un effort de mise en cohérence transparaît des compte-rendus des séances : les propositions concernent en effet non seulement des domaines différents, mais aussi des temporalités différentes, des registres de l'action disparates ; certaines sont plus abouties, d'autres nécessitent d'un travail de « traduction » dans le langage opérationnel, certaines plus « traditionnelles », d'autres plus innovantes. Dans ce souci de cohérence et de mise en avant d'un concept précis de « parc naturel », les propositions sont recoupées en fonction de six leviers transversaux qui visent à mettre en valeur la composante innovante des propositions retenues. Ces leviers sont : le mode participatif, solidarité et partage, intergénérationnel, artistique et culturel, économique et social, pédagogique et ludique.

Il est utile de rappeler que l'ensemble des thématiques a fait l'objet d'ultérieures séances d'atelier, et qu'elles ont évolué depuis la formulation du Livre Blanc. En particulier, la Charte d'adhésion a été définie et approuvée lors de du conseil municipal du 27 mai 2013²⁰⁵. La démarche de l'atelier de projet semble avoir été très enrichissante pour les responsables et les porteurs de projets mêmes (cf. entretiens). Ce qui émerge et la conscience du potentiel d'un tel dispositif, tant du point de vue du politique que du point de vue opérationnel. En effet, il est considéré en tant que « catalyseur d'un processus qui revisite de l'action publique territoriale grâce à la co-création et à la co-responsabilité entre les élus, les citoyens et les différents acteurs concernés » (ibid. : 42). Cette définition montre le rôle que le PNU a pu avoir dans la définition et la traduction des enjeux de la TVB à l'échelle de

²⁰⁵ Voir la délibération en annexe.

l'agglomération strasbourgeoise. La délibération du Conseil municipal est très claire à ce propos : « ce premier PNU sur les quartiers Ouest offre une dynamique de vie à la TVB de l'agglomération, à la croisée des axes Est-Ouest (Bruche-Rhin) et Nord-Sud (III). Au vu du patrimoine naturel et historique que représentent ces trames vertes et bleues à Strasbourg, leur valorisation paraît aujourd'hui nécessaire. Aussi la Ville de Strasbourg est disposée à poursuivre cette démarche sur d'autres secteurs, dans la mesure où les acteurs locaux s'y investissent également » (Ville de Strasbourg, 2013 : 10).

3 Analyse d'entretiens et de dispositifs d'échange

3.a Retour sur l'expérience du PNU

Nous avons vu que le projet du PNU vient interroger d'un côté les enjeux de la TVB en milieu urbain, et de l'autre la construction des collaborations intercommunales, qui sont censées se consolider avec la rédaction du PLU communautaire. Au delà de la description des dispositifs mis en place par les services de la Ville de Strasbourg, le récit du chef de projet²⁰⁶ a permis de dégager des éléments intéressants. Comme on a pu le voir, la création du PNU a été précédé par une série d'études à l'échelle de la CUS en matière de trames et de patrimoine paysager, environnemental et bâti, telles que le Plan Bleu et le Plan Vert, les Coulées Vertes d'agglomération (CVA).

De plus, les études des Coulées Vertes d'agglomération (CVA) du début des années 2000 se sont insérées dans un « vide » dans les statuts de la CUS, en matière d'environnement. En effet, les compétences de la communauté urbaine ont été mises à jour à plusieurs reprises depuis la fin des années 90 ; les compétences en matière d'environnement ont beaucoup évolué depuis, et les études préalables du CVA se sont insérées dans cette période de précision des compétences des unes et des autres²⁰⁷ :

« C'est intéressant, les statuts remonte à sa création (de la CUS) dans les années 60 ; les statuts c'était une liste de compétences obligatoire. On a eu une phase en 1998-1999, une phase de mise à jour des compétences. En environnement, on s'est mis à faire beaucoup de choses qui ne sont pas dans les statuts : c'était nouveau, il fallait faire, on s'est pas trop posé la question. »

Les CVA n'ont pas dépassé le stade des études préalables. Même si elles constituaient le fruit d'une réflexion pluridisciplinaire de longue haleine, elles n'ont pas reçu le soutien politique nécessaire pour

²⁰⁶ Mme Béatrice Pipart, Service Ecologie urbaine et espaces verts de la Ville de Strasbourg. Tous les extraits de ce paragraphe sont issus de deux entretiens réalisés en mai-juin 2013.

²⁰⁷ Les statuts de la CUS, mis à jour en décembre 2011, précisent que parmi les compétences de la CUS figurent aussi les « études préalables d'urbanisme paysager et d'aménagement d'ensemble lorsqu'elles ont pour objet la valorisation d'espaces paysagers naturels et patrimoniaux se développant sur plusieurs communes : - ceinture des forts ; - coulées vertes » (Source : Arrêté du Préfet de la Région Alsace « Portant actualisation et extension des compétences de la Communauté Urbaine de Strasbourg », 23 décembre 2011).

passer à la phase opérationnelle :

« Du coup il n'y a même pas eu la volonté d'aller au bout des études préalables. On a jamais eu de validation de la part des politiques ; ça gênait la mise en oeuvre derrière. Les élus ne voulaient pas rentrer dans des collaborations intercommunales trop fortes sur ces questions là, pour garder leur marge de liberté interne. »

Après quelques années passés dans les tiroirs, le concept de PNU commence à prendre pied auprès des élus ; le débat national a évolué en matière, la démocratie locale est à la une, les conditions pour une volonté politique en matière se créent, mais les difficultés perdurent en ce qui concerne la collaboration intercommunale. Mais la difficulté de passer en « mode intercommunal » n'est pas uniquement reconductible à la question du recoupage des compétences entre communauté et communes ; elles relèvent premièrement des positionnements politiques :

« Dans la commune de Eckbolsheim le maire n'est pas de la même famille politique, et avec ses administrés il n'a pas forcément le même mode de fonctionnement. Donc c'était difficile de monter un PNU avec une démarche participative avec eux. Comment fait ? Dans la théorie, si on restait qu'à l'aménagement des espaces verts, ça pourrait se faire facilement, mais si on veut une démarche participative approfondie, on peut la faire dans les communes où c'est souhaité. »

Toutefois, c'est justement le choix de la démarche participative « qui a donné pleinement la dimension développement durable au projet » ; surtout, le phasage entre la définition du projet et l'activation de la démarche participative, qui s'est située en amont, dans des conditions de transparence dans lesquelles se déroulent les ateliers et la présence d'un horizon de projet, mais qui n'est pas encore défini. Si la logique de l'atelier de projet a été ici productrice en termes de propositions concrètes, c'est parce qu'elle a été proposée suite à un travail de prise de conscience des atouts du territoire de proximité, souvent méconnus. Et cela même en contre-courant au fonctionnement de la démocratie locale :

« J'ai toujours des gens comme ça dans les atelier : ils me demandent "mais quel est votre projet ?", je dis "bah non, j'en ai pas encore". Donc on est dans - c'est drôle - dans un positionnement qui change, on essaye de les faire venir plus en amont. Mais souvent ils ne comprennent pas ! (...) On a eu du mal avec le service de communication à faire passer qu'on faisait ça, mais on n'avait rien fait sur le territoire ! Ça aussi c'était nouveau. On a fait celle plaquette... mais qu'est que voulez-vous montrer ? Qu'il y a-t-il de neuf ? Bah rien, on veut juste leur montrer ce qui existe, parce qu'ils ne le savent pas ».

Les démarches participatives semblent insuffler un nouveau dynamisme auprès des techniciens mobilisés sur le projet. Le fait de devoir s'adapter, et d'adapter le dispositif de l'atelier de projet aux interactions des participants, a généré les conditions pour un apprentissage commun, qui a permis aux techniciens de sortir d'un positionnement « expert », qui semble remettre en cause certains mécanismes du système administratif, ou du moins appeler à une évolution de leur part :

« ça a été très instructif pour moi : on prévoyait quelque chose, première réunion, ça se passait pas comme un voulait, et ça a été comme ça tout le temps. En même temps, en restant fidèles à ce qui ressort, on travaille la confiance des gens avec qui on travaille : ils s'aperçoivent qu'on bouge, et du

coup la confiance naît. Elle se construit par la réalité de la collaboration ».

« J'ai appris à rêver sur le territoire, avec les habitants on apprend à dépasser les contraintes. En fait les habitants nous aident à ouvrir la tête, parce qu'ils ne connaissent pas les contraintes. In fine, c'est ça qui nous rassemble, c'est le rêve, nous on peut permettre de réaliser leur rêve parce qu'on a les outils, donc ça les passionne, et nous on redynamise nos dynamiques, nos métiers, parce qu'on a des alliés sur le terrain qui nous aident à dépasser les systèmes nimby qui sont un peu partout dans le système administratif. »

3.b Le passage au PLU communautaire

L'élaboration du PLU communal

Avec le Plan bleu-vert, le deuxième Projet d'agglomération et le projet EcoCité, on constate l'émergence d'un véritable projet de territoire à l'échelle de l'agglomération, qui essaye de traduire dans l'espace la « question métropolitaine ». Cette territorialisation s'alimente, nous l'avons vu, de la figure de trame, selon ses différentes acceptions. Dans les années 2000, les services conjoints de la Ville de Strasbourg et de la CUS engagent une démarche de révision des outils d'urbanisme, suite à l'entrée en vigueur de la loi SRU. En 2009-2010, le service Prospective et Planification territoriale met en place des ateliers thématiques dans le cadre l'élaboration du PADD (Projet d'Aménagement et Développement Durable) préalable au PLU de la Ville de Strasbourg. La TVB est évoquée dans les ateliers « Ville passante » et « Métropole de proximité » (23 septembre 2009), « Ville et nature » (23 octobre 2009) « Projet Urbain » (4 mars 2010), « PADD » (31 mars 2010). Ces ateliers, animés par des acteurs de la CUS et de l'ADEUS, étaient articulés autour de mots-clés et ont vu la participation d'une quinzaine d'acteurs, provenant des conseils de quartier, du CAUE, de la région Alsace, d'associations environnementales (Alsace Nature), à la présence d'Alain Jund, adjoint au Maire chargé de l'urbanisme.

Ces débats ont dévoilé les enjeux liés à une lisibilité accrue du territoire métropolitain ; cette approche nous semble liée à la question de la TVB, qui se propose en tant que figure capable de « donner du sens » à tous les territoires de la métropole, en dépassant la dichotomie centre/périphérie. Lors de ces ateliers, A. Jund synthétise les enjeux actuels pour Strasbourg :

« Il faut avoir une cohérence sur le territoire et une lisibilité pour les citoyens : un projet cohérent sans sens pour les habitants n'aura qu'un intérêt marginal. Il faut aussi donner l'envie de ville aux habitants actuels et futurs. Strasbourg et son agglomération bénéficient d'un fort potentiel naturel (réseau hydrographique, espaces naturels ...). Comment organiser, structurer, développer ce potentiel qui est dans la ville et qui actuellement n'est pas assez mis en avant pour ce qu'il recèle ? ».

(A. Jund, adjoint au maire chargé de l'urbanisme, atelier « ville et nature », 23 octobre 2009)

Dans cette affirmation, que l'on peut considérer comme représentative des engagements de la ville de Strasbourg, on voit des pistes de réflexion émerger : d'un côté, la nécessité d'une vision forte du

territoire, cohérente par rapport aux enjeux de la durabilité. Mais ces enjeux ne sont pas forcément ceux dont les habitants rêvent ; pour cela, la nécessité de donner une « envie de ville » aux habitants, notamment par rapport à la question de la densité. Cette définition de la densité, implicite dans la figure de trame car son négatif, requiert une construction collective avec les habitants. On peut donc associer la figure de la trame à un processus de démocratisation des choix d'aménagement, qui a pour but d'augmenter la lisibilité et la cohérence du territoire métropolitain, comme l'a très bien souligné A. Jund lors de l'atelier du 4 mars 2010 : « Il est nécessaire de dessiner une ville qui donne envie d'y vivre. Il est primordial que le document administratif qu'est le PLU puisse se transformer en un outil de référence pour chaque concitoyen. Il s'agit de passer de l'administratif à l'envie, car le PLU représente aussi un outil d'appropriation de l'avenir de la ville ».

Plus en général, dans la réflexion de la CUS, la TVB n'est pas considérée seulement dans ses composantes environnementales ; elle est proposée comme véritable structure de la métropole. En fait, lors des ateliers thématiques du PLU, l'atelier « projet urbain » (4 mars 2010) a confié à la trame une finalité multiple, qui dépasse la seule question environnementale :

« La Trame Verte et Bleue comme axe de développement de la ville dans son agglomération. Renforcer son rôle de maillage, d'accessibilité, d'axe principal d'un réseau qui met en connexion :

- *la biodiversité (corridors écologiques) ;*
- *le lien social (espaces publics et équipements de quartier, les secteurs d'activités, les espaces de loisirs, culturels ou sportifs) ;*
- *l'offre métropolitaine (les grands équipements culturels, les grands pôles d'emplois, les infrastructures de transports) ».*

Ce souhait de « démocratisation » du processus de définition de la TVB devrait cependant prendre en considération un problème lexical, évoqué lors des ateliers thématiques : le syntagme « trame verte et bleue » serait trop technocrate pour certains, trop abstrait pour d'autres acteurs, et pas suffisamment clair sur son objectif, qui est celui de diffuser la nature en ville (CUS, 2010b : 13). Parmi les dispositifs proposés pour rendre les enjeux de la TVB plus clairs, « *un film ludique et accessible à travers la trame verte et bleue, une maquette virtuelle, intégrant par exemple la manière dont les opérations denses pourraient s'intégrer dans le tissu urbain* » (CUS, 2010b : 16).

Depuis la loi pour la décentralisation de 1982-83 et pendant les années 1990 (loi de 1992 et 1999), les communautés urbaines ont vu augmenter leurs compétences, notamment sur la question des transports, de la lutte contre les nuisances sonores et de la pollution de l'air. La loi dite « Grenelle II » leur reconnaît aussi un rôle important en matière de traduction opérationnelle et adaptation des

principes du développement durable à l'échelle locale. Avec l'entrée en vigueur de la loi en 2010, les questions de l'énergie, et de l'implémentation du développement durable (évaluation, agenda 21 etc.)²⁰⁸ ont été confiées aux EPCI. Au niveau local, le principe même de solidarité contenu dans le développement durable appelle à une coopération plus forte entre les communes et les autres institutions territoriales : en matière de PLU, la loi exige leur élaboration préférentielle à l'échelon des groupements de communes : les EPCI doivent se doter d'un PLU couvrant l'intégralité du territoire. Ce document, qui définit les grandes orientations pour son territoire à l'horizon 2025-2030, devra désormais intégrer les politiques d'aménagement, d'habitat et de déplacements, se substituant au PLH et au PDU. Cet outil d'urbanisme, dont le PADD est en cours d'élaboration, a pour objectif de fixer les grands orientations pour le territoire de la CUS : « véritable projet d'agglomération, le PLU communautaire est avant tout un puissant outil pour penser nos villes et dessiner son visage futur »²⁰⁹.

La position de l'ADEUS

Lors d'un séminaire qui a eu lieu en novembre 2011²¹⁰, les acteurs de l'ADEUS et de la CUS ont travaillé conjointement pour définir un horizon de référence du nouveau PLUc, autour de trois ateliers : définir les scénarios démographiques (1er atelier), réfléchir aux enjeux agricoles et environnementaux (2ème atelier) et aux perspectives de proximité, mixité et densité souhaitables (3ème atelier). Ce travail a été à la base d'un *workshop* de deux jours en janvier 2012, où des techniciens de la CUS et de l'ADEUS ont travaillé en équipe sur trois scénarios possibles de la Strasbourg future. Dans le développement de ces scénarios, qui se sont articulés à partir de prévisions démographiques et aires d'influences différenciées, on peut saisir l'émergence de différentes figures de territoire, chacune expression d'un positionnement qui est avant tout politique. Dans le tableau qui suit ces trois scénarios (échéance 2025) sont rapidement esquissés.

²⁰⁸ Selon la Court des Comptes, « les communautés urbaines ne peuvent intervenir que dans les domaines qui leur ont été attribués directement par la loi (compétences obligatoires) ou dans ceux que les communes membres ont décidé de leur transférer (compétences facultatives). Les compétences des communautés urbaines, telles qu'elles résultaient de la loi du 31 décembre 1982, portaient essentiellement sur la maîtrise du foncier et de l'urbanisme (schéma directeur, plan d'occupation des sols, création de zones...), la réalisation d'équipements (dans les domaines de la voirie, des marchés d'intérêt national, de certains locaux scolaires...), la gestion de services publics (dans le secteur des transports, de l'eau et de l'assainissement, des ordures ménagères, de la lutte contre l'incendie...), étant observé que la loi autorise les transferts réciproques de compétences entre communautés et communes membres ». (Source : Cour des Comptes, Les communautés urbaines. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Novembre 2001)

²⁰⁹ Du site de la CUS.

²¹⁰ Le séminaire était intitulé « Elaboration du PLU communautaire : quel avenir pour notre territoire ? » (19 novembre 2011).

	Pop. CUS	Log/an	Descriptif du scénario	Points forts/points faibles
1 : continuité avec la dynamique des 15 dernières années	480k hab.	-	× impacts sur les déplacements	+ développement qualitatif important, plus de place pour les éléments de valeur paysagère
			× organisation en réseau de villes	- risque de gentrification et ségrégation sociale
			× développement potentiel du domaine agricole et environnemental	- risque d'étalement urbain pas maîtrisé, le schéma de développement des transports 2025 perd de sens
2 : renforcement de Strasbourg, de la 1ère couronne dont Kehl	530k hab.	3300	× intensification /densification Strasbourg/Kehl/1ère couronne	+ le Rhin devient épine dorsale du territoire (corridor écologique, port)
			× extensions urbaines limitées, en liaison avec réseau TC	+ mobilisation des ressources foncières coté allemand : gouvernance ?
			× pérennisation des équipements publics	- coeur métropolitain d'excellence = repoussement des activités industrielles en 2ème couronne
				- la 2ème couronne exclue de la réflexion
3 : métropole en étoile, émergence de nouvelles polarités	530k hab.	3300	× intensification /densification Strasbourg/1ère couronne + nouvelles polarités sur réseau TC	+ nécessité d'une réflexion sur les portes d'entrée de l'agglomération
			× limitation urbanisation pour communes 2ème couronne moins desservie par TC	+ formation d'une ville en étoile, polarités rassemblées sur des systèmes linéaires (TC, TVB)
			× pôles d'emploi et de services : mise en réseau par TC	+ complémentarité coeur métropolitain / villes moyennes
				- risque d'étalement urbain
				- perte de rayonnement international ?

Tableau 8: Scénarios de développement pour Strasbourg à l'horizon 2025 (Source : workshop ADEUS janvier 2012)

Ce troisième scénario semble proposer une idée de région métropolitaine, qui concilie rayonnement local et européen (liée, d'une façon ou d'une autre, à un coeur métropolitain ayant une « masse critique ») et ancrage régional. Ce scénario voit l'émergence et la mise en valeur de la structure paysagère et géomorphologique du territoire, et il évoque implicitement la figure de la trame, verte, bleue, mais aussi des transports en commun ou des pôles concentrés le long des corridors. Cette superposition de trames paraît enraciner le coeur métropolitain (Strasbourg et sa première couronne) dans son territoire, tout en apportant un regard nouveau sur la question transfrontalière.

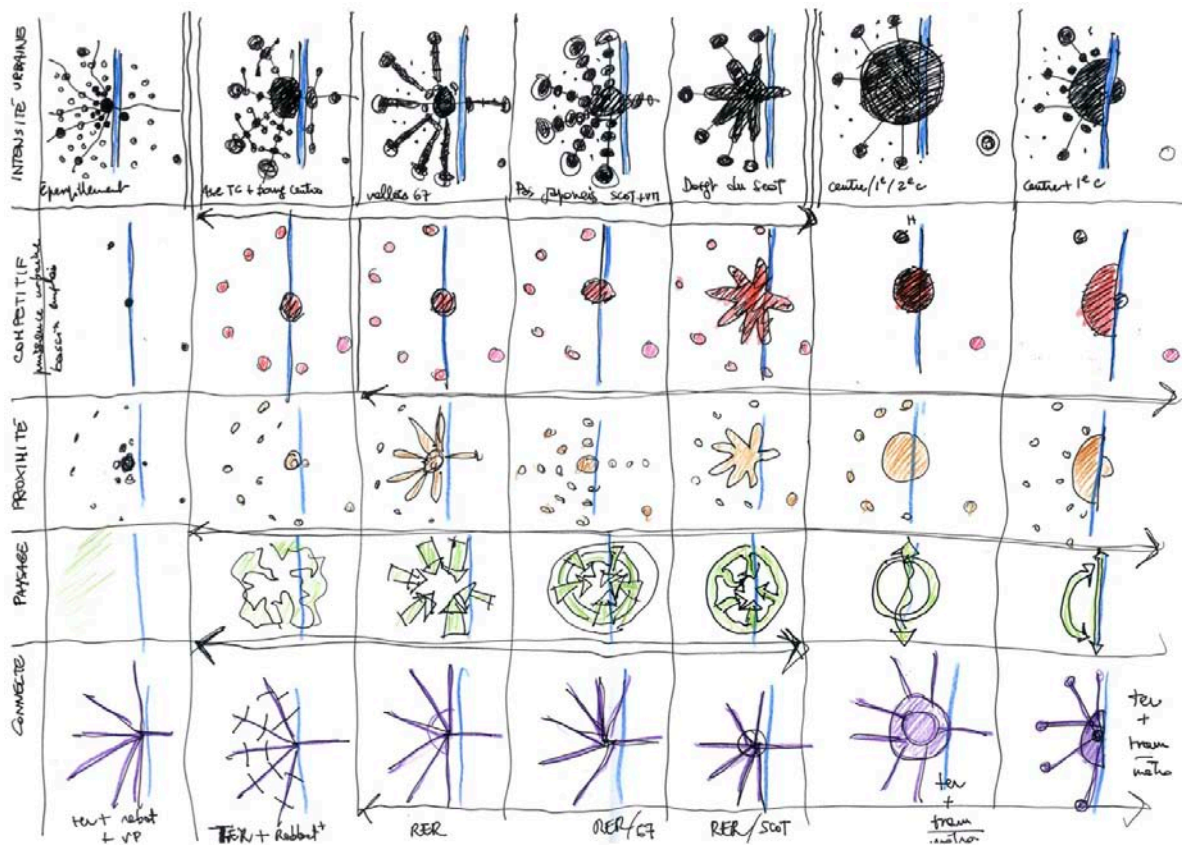


Illustration 9: "L'articulation ou la véritable transversalité". Réalisation de Y. Gendron, directeur adjoint de l'ADEUS, workshop ADEUS janvier 2012.

Concernant le rôle de l'ADEUS et ses défis actuels, la description de A. Pons :

« L'ADEUS a vocation à être un laboratoire, cherche les méthodes les mieux adaptées pour répondre aux enjeux actuels. On constate l'accélération du type de changement, alors qu'on a des outils qui ont besoin de beaucoup de temps pour faire émerger la ville. Il faut arrêter de penser d'un côté et de faire, de l'autre, il faut penser et agir complètement au même temps.(...) Une des difficultés on cherche pour les territoires des conditions d'attractivité. Le problème c'est que si on cherche les moteurs de l'attractivité, c'est très difficile qu'ils soient sectoriels, parce que l'attractivité c'est une résultante. On ne peut plus produire en pensée sectorielle accumulée, le fait d'avoir une accumulation de travaux sectorielles, ne produit pas du transversal et ne produit pas des solutions. Pour pouvoir réfléchir aux conditions de l'attractivité, on est obligé de penser transversalement ».

(A. Pons, Directrice Générale de l'ADEUS, colloque « Strasbourg, laboratoire... », 12 janvier 2012)

Les travaux de l'Agence se réfèrent principalement à l'aire transfrontalière de Strasbourg, correspondant au territoire du Schéma de cohérence territoriale de la région strasbourgeoise²¹¹, incluant la CUS et l'Ortenau. A ce propos, on parle d'une « région transfrontalière », un territoire métropolitain qui serait « interdépendant des échelles rurales et urbaines ou métropolitaines plus habituelles » (ADEUS, 2012 : 22). Cette région métropolitaine est, dans les documents de l'ADEUS, à

²¹¹ 140 communes, 600 000 habitants.

l'articulation entre « armature urbaine » et « métropole-région » ; élément structurant ce territoire est la TVB, comme l'on verra par la suite.

L'ADEUS se pose donc en complémentarité des autres acteurs du territoire, fort de son statut d'association, et il se définit en tant que « lieu de partage des grands enjeux et de croisement des politiques sectorielles des partenaires ». Parmi ses objectifs majeurs, « la déclinaison concrète des concepts du développement durable sur le territoire, l'anticipation des obligations induites par le Grenelle » (ADEUS, 2012 : 5).

Selon l'ADEUS, Strasbourg se place entre une attractivité forte au niveau européen, et « une métropole fortement ancrée régionalement ». Plus que la recherche d'un point d'équilibre, cette analyse semble évoquer la définition d'une « question métropolitaine régionale », à développer à travers d'outils de planification tels que PLUc, PLH et PDU au niveau de la CUS, le SCOTERS, PDH. Ce défi a été souligné aussi pendant le colloque « Strasbourg, laboratoire de projets métropolitains » par A. Pons, Directrice de l'ADEUS :

« La question qui se pose aujourd'hui c'est le dynamisme de la région à trente ans, se qui se construit aujourd'hui, en choisissant le type d'investissement, et la façon dont se construit le rapport entre un hyper-centre et toute une région métropolitaine telle que, ensemble, tout cela fasse métropole. Quelle métropole ? Là est toute la question. Entre une métropole très efficace dans ses relations nationales, européenne, en termes de dynamisme économique, mais coupé de son hinterland y compris régional, ou une métropole très enracinée au niveau périurbain, ou régional, mais qui dans cet étalement perd sa puissance urbaine, culturelle, sociétale, son rayonnement. (...) Le type de choix pour la région strasbourgeoise on peut le mettre entre ces deux pôles, on a tout un boulot ensemble pour voir qu'est-ce que c'est acceptable, et là on revient à la question du débat public, c'est ça qui dessine les trajectoires de ce vers quoi on peut aller. ».

Dans cette vision à grande échelle, la TVB joue un rôle majeur, telle est notre hypothèse ; depuis 2010, elle fait l'objet de la réflexion prospective menée en interne par l'ADEUS : selon l'agence d'urbanisme, le socle écosystémique et le territoire paysage sont à la base de la définition de la « métropole post-carbone ». Mais les réflexions de l'ADEUS, forte aussi de son travail à l'échelle régionale et départementale, vont au delà du positionnement qui est celui de la CUS.

Comme il apparaît clairement dans les documents de prospective de l'ADEUS, ce dispositif n'est pas considéré uniquement sous l'angle de la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité ; il est vu au contraire comme élément qui structure le territoire, et qui est capable de tenir ensemble le projet agricole, de loisir et d'environnement d'une société qui habite son territoire ; autrement dit, il est la base sur laquelle bâtir la « métropole durable ». Cette TVB n'est pas donnée en soi : s'il est vrai que les éléments du paysage rhénan s'imposent (lignes d'eau, massifs forestiers de Roberstau, d'Illkirch-Neuhof), il est vrai aussi que sa définition fait appel à des concepts de portée sociétale, tels que le

rapport entre les citoyens et leur territoire, la conciliation entre développement urbain, agricole, portuaire et la préservation des ressources naturelles.

En fait, toujours selon l'ADEUS, la trame bleue et verte n'est pas seulement un dispositif de protection et de valorisation de la biodiversité, elle est à l'origine d'un véritable changement de perspective : « faire passer la biodiversité de contrainte à carte de visite pour le territoire, le défi est là » (ADEUS, 2010a : 2). Cette figure de la trame n'est donc pas seulement à considérer dans son volet aménagement, elle a aussi des retombées cruciales sur le changement des modes de vie nécessaires pour répondre au changement climatique :

« Une nouvelle approche de développement du territoire est nécessaire et implique une transformation radicale de nos modes de vie. Pour qu'un tel changement puisse s'opérer, il est essentiel de proposer une vision d'un territoire post-carbone qui dépasse les aspects négatifs du changement climatique en montrant les potentiels de progrès liés à un changement de société. C'est à cette seule condition que la population pourra adhérer au projet politique et modifier ses comportements ».

(ADEUS, 2010b : 2)

Fonder le développement sur le socle naturel et paysager, limiter les déplacements polluants en dessinant des territoires de proximité, construire les dynamiques de la métropole autour de l'eau, proposer la même qualité d'espace public à tout le territoire, répondre à la demande sociale de nature au quotidien tout en la conciliant avec la nécessité d'une majeure densité : voilà les enjeux qui se concentrent autour de la figure de la trame, selon les analyses de l'ADEUS.

« Le projet de Trame verte et bleue (...) contribue à créer un autre mode d'approche d'urbanisation du territoire. C'est un préalable à la construction d'un territoire durable (...). La mise en oeuvre du projet de trame verte et bleue (...) donne une cohérence lisible à l'ensemble de la métropole et construit la représentation urbaine du territoire ».

(ADEUS, 2010b : 5)

3.c La « question métropolitaine » à l'articulation entre global et local

L'organisation du colloque « Strasbourg, laboratoire de projets métropolitains », en janvier 2012, nous a permis d'identifier des pistes de réflexion et de dégager des thématiques qui nous ont aidé à comprendre la culture urbaine locale des acteurs, issus principalement de la CUS, de l'ADEUS et de l'ENSAS, et leur positionnement. Ces thématiques nous ont permis d'identifier des continuités dans le débat strasbourgeois des années 1990 et 2000, et de les mettre en perspective avec les défis actuels. La problématique de la « question métropolitaine » à Strasbourg nous permettra de recouper l'« objet » TVB et, in fine, de le mettre en articulation avec le Plan Climat.

Les présupposés du colloque cité ont été multiples : d'abord, la présence de liens entre l'école et la ville depuis les années 1980, ce qui explique certaines continuités culturelles entre ces deux lieux de

réflexion. En outre, le constat de la présence d'un « capital de connaissances » qui s'est formé et déposé au fil des années, autour de recherches, de projets, d'expériences dont les acteurs contemporains n'ont pas forcément connaissance ; dans cette production, on voit émerger des continuités avec les thématiques actuelles, selon des intentions parfois différentes, mais qui nous montrent quand même la pertinence de certains éléments mis en avant à l'époque, dans l'hypothèse d'un noyau de culture métropolitaine sous-jacente²¹².

L'hétérogénéité des participants, leurs différents regards ont été mis en valeur grâce à la définition d'une thématique commune et transversale, articulée à partir de deux catégories de l'historiographie contemporaine : « espace d'expérience » et « horizon d'attente », définies par l'historien allemand R. Koselleck (1979). La première catégorie se définit en tant que lieux d'accumulation des expériences du passé qui nous servent pour agir dans le présent, tandis que la deuxième porte sur l'ensemble de nos attentes du futur, attentes qui sont individuelles aussi bien que collectives. Ces deux catégories sont intimement liées entre elles, par un rapport dialectique ouvert, en mutation ; elles sont centrales pour la définition d'un récit commun, qui ne réduise pas le passé à une succession de faits situés dans le temps, et qui soit capable de dépasser une vision de l'histoire unidirectionnelle, telle que nous l'avons héritée du XIX siècle.

La thématique fédératrice de la « culture métropolitaine » a été définie et mise en avant grâce à une série d'entretiens préalables avec les participants du colloque, ayant pour objet de saisir des fils rouges entre pratique professionnelle et recherche pour « reconstruire le récit du territoire métropolitain des grands acteurs locaux » ; dans la perspective du colloque, les thématiques de la réflexion disciplinaire et de la pratique opérationnelle ont été retenues²¹³. Les entretiens semi-directifs menés ont permis aux acteurs de « mettre en relation l'actualité avec les événements du passé ».

Le choix de cette thématique fédératrice est lié à plusieurs constats. D'abord, l'émergence pendant les années 1990 et leur récurrence au sein du débat strasbourgeois de thématiques reconductibles à deux domaines : le socle environnemental et la démocratie participative ; leur récurrence montre la pertinence de ces questions, hier comme aujourd'hui.

Deuxièmement, espace d'expérience et horizon d'attente sont deux catégories qui nous interrogent sur notre rapport avec le passé et le futur ; dans cette perspective, la question de la temporalité est de plus

²¹² Voir la contribution de A. Grigorovschi dans ce rapport de recherche.

²¹³ Les éléments communs qui sont ressortis lors des entretiens préalables au colloque : « l'atelier comme dispositif de projet », « l'engagement, la dimension politique dans le projet urbain », « l'incertitude et les temporalités urbaines contemporaines », « la référence allemande », « le rôle des habitants ». Personnes interviewés : C. Bachofen, P. Bouché, M. Bouchier, E. Chenderowski, D. W. Dreysse, M. Messelis, A. Peter, P. Revault, R. Tabouret, P. Zlonicky.

en plus centrale dans l'aménagement, car plusieurs contraintes (celles reconductibles au domaine du développement durable, notamment) nous obligent à passer d'une logique de gestion à une logique de projet. A la logique de gestion, on peut reconduire les outils de l'urbanisme classique, forgés pour gérer la croissance ; au contraire, la logique de projet dérive du constat que les modalités de cette croissance ont radicalement changé.

En conséquence de ce passage de la gestion au projet, le troisième constat : ces temporalités interpellent les projets sur leur pertinence ; avec la prise de conscience que l'on travaille dans un cadre qui est de plus en plus incertain, le questionnement sur le futur façonne les projets et la réflexion sur la ville : faut-il prolonger les tendances actuelles ? Faut-il tout recommencer ? Quel est le rôle de l'expérience acquise devant les impératifs de l'action actuels (Monin, Descat, Siret 2006), dominés par l'urgence sous-jacente au développement durable ? Cette approche nous permettrait de mettre en valeur le « capital de connaissances » présent sur le territoire strasbourgeois.

Dans cette étude, nous nous sommes penchés sur l'émergence d'une figure en particulier, celle de la trame. Ce dispositif, nous l'avons vu, est décliné selon différentes approches dans les outils d'urbanisme, ses potentialités sont multiples ; en outre, il fait référence en même temps à l'échelle métropolitaine et locale ; enfin, il serait support pour une lisibilité accrue des territoires de la part des citoyens. Ce dispositif se prête à orienter la réflexion des acteurs mais aussi à bâtir une vision plus démocratique du territoire, « isotrope » (Secchi, Viganò, 2011), qui dépasse le dualisme centre / périphérie : nous serions dans ce cas là, dans l'hypothèse de l'émergence « naturelle » d'une vision, véritable traduction spatiale de la « question métropolitaine ». On serait dans ce cas là dans la spatialisation d'une « philosophie de l'action » porteuse d'un positionnement politique, qui se construit à partir de figures et de récits multiples, qui ne perd pas de cohérence face à la multiplication des points de vue d'acteurs, citoyens, habitants et *city-users*.

J CONCLUSIONS SOUS FORME D'HYPOTHESES (TVB ET PCET)

1 Figures de territoire : entre continuité et rupture, local et global

1.a Figure et imaginaire : deux notions pour comprendre la construction locale du développement durable

Afin questionner l'émergence locale de la trame à Strasbourg et son lien avec la « question métropolitaine », nous rappelons le concept d'imaginaire tel que O. Soubeyran l'a articulé dans son texte *Imaginaire, science et discipline* (1997), c'est à dire le « lieu d'argumentation, qui permettrait l'institution de représentations collectives dont les fondements seraient partagés de manière tacite par les membres d'une communauté ». La démarche de O. Soubeyran nous semble particulièrement intéressante et pertinente. En se penchant sur un domaine disciplinaire assez précis²¹⁴, il a essayé d'en saisir les dynamiques de formation, de construction et de sa définition en tant que système de la pensée, à partir des positionnements réciproques de ses membres. Pour analyser ce système d'acteurs dans sa formation, il a mobilisé la notion d'imaginaire, qui, selon les mots de A. Corboz - auteur d'une des préfaces à ce livre - « revêt une portée générale, car elle s'applique, *mutatis mutandis*, à toutes les sciences et disciplines » (Corboz dans Soubeyran, 1997 : 14).

Concernant la recherche que nous avons menées, la notion d'imaginaire peut nous aider à comprendre les références implicites, les dynamiques et les positionnements des différents acteurs. Bien évidemment il s'agit d'un ensemble d'acteurs qui n'est pas caractérisé par une seule discipline d'appartenance : mais justement, nous croyons que la notion d'imaginaire nous aide à dépasser ces clivages. L'élément fédérateur serait, dans notre cas, la construction de préfigurations pour la région métropolitaine de Strasbourg : une démarche qui relève de la stratégie et du projet, si l'on considère celui-ci en tant que projection dans le futur.

B. Secchi, auteur de l'autre préface au livre de O. Soubeyran, dévoile l'intérêt majeur de cette notion : « à l'intérieur du flux des événements, les différents sujets sociaux élaborent et ré-élaborent sans cesse des images, mélangent entre elles des images neuves et des images du passé, transfèrent des images d'un domaine à un autre, d'un champ de réflexion à un autre, utilisent des images comme des descriptions et des métaphores, comme des modèles qui reproduisent le monde ou comme allusions à une nécessité d'appartenir au même monde. Le caractère fondamental de l'image est l'indétermination', sa possibilité d'être sans cesse interprétée et réinterprétée, de s'adapter à de nouvelles utilisations, de réussir à s'insérer à l'intérieur de nouvelles formes discursives, d'être exprimée par de nouveaux

²¹⁴ Dans son cas d'étude, l'école française de géographie rassemblée autour de Paul Vidal de la Blache.

mots ».

Dans le contexte de notre étude, nous préférons parler de figures plutôt que d'images²¹⁵, car l'acception du « donner forme » nous semble plus pertinente dans un contexte opérationnel tel que celui de la CUS et de l'ADEUS. Dans la réflexion sur l'urbain, la figure de ville semble être un dispositif intermédiaire qui permet de garder la « bonne distance » entre une approche strictement morphologique et une « stratégie généraliste », comme le dit M. Lussault (2005) ; elle permet aussi de faire le lien entre réalité perçue et projection dans le futur. La figure permettrait de parler d'espace sans pour autant se cloisonner dans des questions de gestion et de projet, qui sont celles des « spécialistes », en dévoilant ainsi le potentialités du territoire dans une démarche collective. C'est pourquoi elle peut devenir une base pour tout débat qui ressemble acteurs de cultures différentes, ainsi que les citoyens.

L'imaginaire est à l'origine d'un « espace projet » (les termes sont cette fois-ci de O. Soubeyran) qui permet aux acteurs de « accepter un degré minimal de consensus, mais aussi un débat plus clair et plus ordonné » (Secchi dans Soubeyran, 1997 : 12). Dans cet espace projet, les acteurs peuvent se fédérer autour d'une la figure, et à travers celle-là faire progresser, créer un attachement, déclencher un débat, rassembler des visions différentes.

1.b Visions, figures et imaginaire dans les récits des acteurs

Autour de différentes figures, les acteurs se mobilisent en dépassant les clivages professionnels, en oubliant, même si temporairement, les contraintes réglementaires ; cela est rendu possible tant dans des « temps forts » entr'acteurs ou bien dans le dialogue avec les citoyens²¹⁶. Raisonner en termes de figure leur permet de entrer en rapport les uns avec les autres autour d'un concept fédérateur, mais spatialisé. En fait, dans l'attente d'une définition spatiale fine, la trame se propose en tant qu'outil de base pour repenser le rapport entre urbanisation (habitat, industrie, mixité...), déplacements et environnement. Comme il émerge des entretiens réalisés, elle permettrait d'envisager une nouvelles hiérarchies basées sur la solidarité entre territoires, en étendant la réflexion à une échelle plus vaste et pertinente par rapport à la vision de métropole durable vers laquelle Strasbourg souhaite s'orienter. Ce concept a aussi été développé lors du colloque « Strasbourg, laboratoire de projet métropolitains », évoqué plus haut. Comme l'a très bien synthétisé D. Payot, adjoint à la culture de la ville de Strasbourg, à l'occasion de ce colloque :

« La figure est un instrument d'observation, elle schématise l'existant, elle ne se contente jamais d'un

²¹⁵ Si l'on regarde à l'étymologie du mot « figure » fait référence au latin *finigo*, « donner forme, façonner », tandis que le mot « image » a, en grec, la même racine de « mimer ».

²¹⁶ Nous pensons ici respectivement à la démarche *workshop* de l'ADEUS, et à l'expérience des ateliers de projet PNU de la Ville de Strasbourg.

rôle de restitution parce qu'en restituant l'existant elle fournit une possibilité d'intelligibilité de l'existant. Elle n'est pas passivement une traduction, elle est aussi une proposition. (...) On a besoin d'instruments, de figures, non pas pour dire 'voilà ce qu'on va faire', mais pour provoquer quelque chose, (...) et ce qui fait le lien entre tout cela, c'est la parole. (...) Simplement, si on se dit que maintenant les projets s'élaborent par la confrontation, la proposition, des suggestions qui sont en suite reprises, on fait de la figure un double instrument : la figure est là pour faire parler. Elle fait parler non pas sur le mode de la question-réponse, mais sur le mode de la suggestion qui appelle une pluralité de parole. (...) En suite quand la figure devient esquisse, image, scénario, récit, maquette d'étude, dans ce cas là elle n'a pas seulement le rôle de faire parler, mais elle est aussi une sorte de mise en représentation, d'une mise en espace. À travers elle, je prends une position dans le débat ».

Aussi Y. Gendron, directeur adjoint de l'ADEUS, a mis l'accent sur le besoin d'une vision qui aille au-delà des clivages réglementaires :

« La vision – Leitbild en allemand - qu'on doit se donner pour avancer dans le projet. Cette notion permet de faire avancer dans l'interaction avec différents personnes, de laisser sur le papier des traits sans faire le plan masse. ex : pour l'axe Strasbourg-Kehl, à l'époque on m'a dit le POS ne marche pas, on n'a pas de vision, on n'a pas d'éléments pour aller plus loin, on a pas de schéma directeur précis, on a fait un Leitbild, qui a été conçu autour d'une table avec tout le monde, le Port, l'Etat et la ville de Kehl. On a construit une vision qui a servi de réceptacle pour mettre le jardin des deux rives lorsque la décision est tombée à l'époque. On voit bien l'utilité du Leitbild pour donner une vision ».

Ce concept revient aussi, même si selon un point de vue différent, dans la réflexion d'un autre acteur, A. Peter. Paysagiste de formation, il est le concepteur à l'origine de l'aménagement de beaucoup des espaces publics lors de la réalisation du tramway, actuellement chargé, avec R. Reichen, de la définition du projet pour le secteur « Port du Rhin ». Selon lui, le travail de l'urbaniste c'est un travail qui est voué avant tout à la construction d'une vision, et c'est justement cette vision qui parle aux habitants et qui doit être mobilisé en premier :

« L'urbanisme c'est un travail de visionnaire, qui va projeter et qui est capable d'entraîner les gens dans le projet. Mais ça se dessine, ça se porte, ça se transmet (...). Je pense aussi que les agences d'urbanisme qui ont depuis très longtemps accaparée cette question de la planification urbaine en ont fait quelque chose de totalement incompréhensible, technique, réglementaire, sans aucune étincelle de ce que peut être l'avenir. (...) Donc quand tu présentes l'urbanisme sous cet angle, on fait de la vision, on fait des images, et bien cela intéresse aux gens, tout le monde a envie de ça ! ».

(A. Peter, paysagiste concepteur, entretien du 14 mai 2011)

Selon les contributions d'autres acteurs, ce travail de construction d'une figure se ferait dans la continuité et collectivement. Autrement dit, il faut que cette vision soit commune, tant au niveau des rapports élus-techniciens-citoyens, où chacun peut contribuer selon sa propre culture, qu'au niveau géographique, car les découpages administratifs ne transmettent pas forcément l'idée que tous les territoires participent de la même « question métropolitaine » :

« On a planté finalement l'idée qu'il faut construire collectivement, et que ça sera l'occasion de forger une culture urbaine qui pour l'instant existe de manière éparse, avec des attentes et des expressions parfois contradictoires de la part des habitants. (...) Il y a dix ans on a fait le projet d'agglomération en 2000, il y a vingt-trente ans de travail continu, sans ruptures, je dirai que c'est un phénomène

cumulatif ».

(E. Chenderowski, CUS, Direction de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'habitat, entretien du 4 mars 2010)

« On est dans l'idée qu'il y a un passé dont il faut tenir compte, il y a une transformation, mais ce n'est pas la rupture qu'on cherche. (...) il est vrai aussi qu'on est pas dans une période où on peut avoir une pensée unique. (...) On manque de patience. On ne peut pas imaginer que tout change dans l'espace de deux ou trois ans. En faisant le travail sur les plans (dans Chroniques d'urbanisme), on a vu ce qui est resté en permanence, qui s'est réalisé dans 40/50 ans ».

(C. Bachofen, ancien professeur à l'ENSAS et directeur d'études à l'ADEUS, entretien juillet 2011)

Toutefois, cela pose le problème de la cohérence générale, des attentes des habitants, des équilibres entre les différents territoires et qui, au delà des conflits entre la commune-centre et les communes voisines, appellent à changer de modèle de référence en ce qui concerne les équilibres territoriaux :

« On n'a toujours pas la conscience que le territoire est une structure solidaire : quand un élément bouge, les autres bougent aussi. C'est la réflexion systémique qui fait défaut : une certaine idée de ville européenne compacte, lieu de culture etc. n'est pas à remettre en cause, c'est plutôt que cette idée de ville doit être insérée dans un quelque chose de plus grand et complexe. Le problème est que les opérationnels, les services techniques, les SEM sont obligés de travailler à une échelle à la fois ».

(M. Messelis, ancien professeur à l'INSA et directeur d'études à l'ADEUS, entretien novembre 2011)

Si aujourd'hui le bilan relatif à la création de la CUS est sans doute positif, l'idée de coopération inter-territoriale a eu besoin de temps pour s'infiltrer dans la *forma mentis* des acteurs institutionnels. Ce processus de redéfinition continue du pouvoir central est caractéristique de l'histoire de Strasbourg. Cette particularité a été mise en relation avec la période de domination allemande (Cuillier, dir., 1994). Cela serait le présupposé d'une culture de la démocratie locale très forte dans la région. Mais ce refus d'une autorité centrale fut aussi à l'origine de difficultés dans la mise en place de dispositifs d'intercommunalité, à partir des années 60 : les petites communes de Schiltigheim, Bischheim, Hoenheim, Oberhausbergen, Eckbolsheim, Lingolsheim, Ostwald et Illkirch se voyaient soustraire des compétences concernant leurs territoires à l'avantage de Strasbourg.

Au fil des années, le consensus croissant autour de la notion de « métropole d'équilibre » face à la croissante capacité attractive de Paris, la prise de conscience d'une compétitivité entre villes, rendit clair que « Strasbourg ne pouvait que trouver avantage à être épaulée par ses voisins immédiats et que ceux-ci avaient tout intérêt à mieux bénéficier des avantages offerts par la proximité de la grande ville » (Cuillier, dir., 1994 : 120). Ces équilibres ont façonné le mode de fonctionnement de la communauté urbaine :

« Pour la question de la légitimité de celui qui porte le projet, aujourd'hui la CUS est une collectivité, un établissement public de coopération qui a ses règles de fonctionnement, sa légitimité pour réfléchir à ses politiques publiques, logement, transports, environnement, donc la-dessus cette question

d'organisation de la gouvernance du projet, c'est à dire que ce n'est pas parce que la CUS dit « je veux faire ça », que ça se passe réellement dans les communes. Donc en fait l'idée c'est de se mettre d'accord sur les axes sur lesquelles on veut travailler ».

(E. Chenderowski, CUS, Direction de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'habitat, entretien du 4 mars 2010)

Si l'on revient sur la question des figures de territoire, leur capacité à interroger la construction politique des territoires, se fait aussi à partir des spécificités de ces derniers et leur mise en valeur afin d'en augmenter l'attractivité. Les qualités des territoires sont considérés comme des valeurs pérennes sur lesquels bâtir une identité métropolitaine dans le long terme :

« On assiste aujourd'hui en France à un retour de la géographie. Pour quoi revient-on aux fondamentaux ? Un fleuve dans un siècle fait couler plus ou moins dans le même sens. L'érosion va mettre des millions pour éroder une montagne. Je dirais de revenir aux fondamentaux, à des systèmes très géographiques, ce que j'appelle géographie active, pas la géographie des cartes, c'est celle du projet. (...) On part de l'hypothèse qu'on arrive à dessiner, à programmer la campagne, on arrive à fabriquer le creux, il ne dépend que de la géographie, que des paramètres naturels. Donc quelque soit la crise, l'agitation, la phobie du moment, ça bouge pas. Et cette valeur là on la dessine, c'est une valeur de projet, et pas une valeur de conservation, parce que actuellement c'est présenté comme quelque chose à protéger ».

(A. Peter, paysagiste concepteur, entretien du 14 mai 2011)

Ce qui ressort aussi des entretiens, c'est que la traduction spatiale de ces valeurs présuppose un certain degré de capacité technique, dont les habitants ne sont pas forcément porteurs. Quelle contribution peut alors être celle des citoyens, dans la préfiguration de la « métropole durable » ? Selon P. Revault, les ateliers de projet risquent de mettre les habitants dans une situation d'impuissance :

« le débat public on doit le faire sur les idées de ville, après c'est aux techniciens de tenter de donner forme à cette idée, en restant cohérents ; on peut très bien enfermer le public dans un débat technique dans lequel il sera totalement impuissant, alors qu'un débat d'idées ça fonctionne toujours. Avec les gens il faut un débat d'idées, et pas un débat d'objet. »

(P. Revault, professeur à l'ENSAPLV, ancien professeur à l'ENSA Strasbourg, entretien octobre 2011)

1.c Figures du territoire métropolitain entre expérience et attente

Si pendant les années 1990 Strasbourg a beaucoup insisté sur l'image²¹⁷ de ville européenne, aujourd'hui l'entrée climatique induite par le développement durable demande à cette image d'évoluer vers un plus fort enracinement territorial²¹⁸ ; cela explique peut être un soutien politique plus fort des actions qui visent à la mise en valeur des structures paysagères et naturelles du territoire²¹⁹. Mais, nous l'avons vu, la trame est une figure porteuse de beaucoup de significations, pas exclusivement

²¹⁷ Cette fois-ci on peut parler d'image, et non pas de figure, étant donné que la « ville européenne » n'évoque pas directement des relations entre ses parties, mais plutôt avec les identités nationales et trans-nationales.

²¹⁸ Dans les défis pour Strasbourg 2025, l'Europe n'est pas évoquée ; ferait-elle donc partie des acquis ?

²¹⁹ Question qui, nous le rappelons, a été enquêtée à plusieurs reprises par les services de la CUS, au niveau d'études préalables.

environnementales. En effet, la trame n'est pas un objet donné en soi : si les éléments du paysage s'imposent de toute évidence (fleuve, vallées, terroirs agricoles, Piémonts, etc.), cela ne suffit pas, mais demande au contraire une réflexion sur leur rapport à nos actions (protection, usage) et à l'urbain. En conséquence, elle n'est pas uniquement un moyen pour faire accepter une majeure densité qui vise à réduire l'étalement urbain, ou un changement des modes de vie pour réduire l'émission de GES : elle demande un processus de mise au point, de véritable construction, et, dans cela, elle constitue un élément de départ pour la définition collective du vivre ensemble. Elle a vocation à incarner l'idée de ville qui permettrait la mobilisation des citoyens sur un dispositif qui est déjà dans la préfiguration.

La figure n'est donc pas seulement un périmètre ou un ensemble de relations spatiales ; elle permet de s'interroger aussi sur la pertinence des échelles et sur les positionnements des différents acteurs²²⁰. Elle devient un catalyseur des visions d'acteurs, elle leur permet de communiquer, de se fédérer autour d'un projet commun et multi-échelles, et leur permet d'avancer dans la réflexion, sans forcément reconduire tout de suite la figure à des catégories opérationnelles.

La figure de la trame questionne la construction spatiale de la métropole : le rapport entre cœur métropolitain, première et deuxième couronne ; le rapport avec le fleuve et le port ; le rôle des communes plus petites dans le débat métropolitain. A ce propos, dans certains projets nous avons vu la « ceinture métropolitaine » accroître son importance : si d'un côté cela peut conforter le rayonnement européen et international de la ville, de l'autre côté il risque de creuser l'écart entre l'hyper-centre et les territoires de la deuxième couronne. Si nous avons vu que la trame s'articule avec la ceinture métropolitaine et les espaces d'enjeux d'agglomération, la question reste ouverte : dans quelles conditions ces différentes figures de territoire peuvent co-exister, en permettant au territoire d'exprimer tout son potentiel ? Il est évident que ces questionnements transcendent la question spatiale : il s'agit de hiérarchies entre différentes visions de la métropole strasbourgeoise. Comme l'a dit A. Pons :

« la question qui se pose aujourd'hui c'est (...) la façon dont se construit le rapport entre un hyper-centre et toute une région métropolitaine, en sorte que, ensemble, tout cela fasse métropole. Quelle métropole ? Là est toute la question ».

Faut-il prolonger les tendances actuelles, en s'appuyant sur la continuité ? Faut-il tout recommencer ? Quel est le rôle de l'expérience acquise devant les impératifs de l'action actuels ? Nous avons vu émerger une certaine continuité dans le débat strasbourgeois autour de deux figures, celle de la trame et, par opposition, celle de la « ville ceinturée ». Ces deux figures racontent aussi les équilibres changeants de la construction d'une gouvernance métropolitaine ; l'on pourrait dire, pour résumer, que

²²⁰ Pour des raisons de brièveté, nous nous sommes penchés en particulier sur la CUS et l'ADEUS, mais la même chose aurait pu être faite pour la Région, le Département, le PAS, la DREAL...

le débat sur le développement durable oscille entre ces deux figures²²¹. Elles laissent apercevoir des visions du territoire différentes, elles interrogent aussi l'histoire et les traditions de l'aménagement du territoire. Elles constituent des visions en tension quand il s'agit de répondre à la question « quelle métropole » ?

C'est justement la notion même de développement durable qui fait émerger la diversité des récits des acteurs. En effet, si l'on demande aux acteurs de fournir une définition du développement durable, l'on voit que les statuts confiés à cette notion sont multiples, en allant de l'horizon général de référence, à l'outil technique :

« la chose intéressante du développement durable c'est qu'il oblige de mieux préciser et quantifier un certain nombre de objectives qu'on souhait attendre. Est-ce que notre planification est en accord avec les objectives qu'on s'est fixé, là est la question, donc on a essayé de se fabriquer de critères d'évaluation pour voir la réussite par rapport aux objectives à atteindre. Donc le développement durable permet, avec le Plan Climat etc., de mieux quantifier et de mesurer les impacts des décisions prises. (...) Pour moi il n'est pas un horizon, c'est un outil ».

(E. Chenderowski, CUS, Direction de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'habitat, entretien du 4 mars 2010)

La figure de trame nous permettrait de nous positionner au milieu de cette dichotomie, dans une position intermédiaire entre l'idéologie et le technicisme, qui permettrait d'aller au delà de l'impasse générée par cette ambiguïté. C'est aussi le concept évoqué par P. Revault plus haut : si c'est autour d'une « idée de ville » qu'il faut rassembler le débat, quelle idée fédératrice peut-être celle de la « métropole durable », si la durabilité est un outil qui relève de la technique ? Quel attachement des citoyens pourrait-il créer ? C'est dans ce sens là que figure de la trame pourrait mettre à l'épreuve son potentiel de figure fédératrice, traduction spatiale du principe politique selon lequel tout le territoire, et donc tous les citoyens, participent de la « question métropolitaine ».

Pour mettre en perspective ces questions, il est nécessaire de revenir au début de cette étude, aux catégories de R. Koselleck : espace d'expérience et horizon d'attente. Dans la perspective qui se dégage des ces deux catégories, la « métropole durable », soit que l'on se penche sur la pratique opérationnelle, soit que l'on se pose la question de la participation citoyenne à sa construction, est en relation étroite avec la valeur que l'on donne à l'expérience, aux cultures de territoire existantes. Le cas de Strasbourg est exemplaire dans ce sens : la durabilité serait-elle une « fuite en avant », selon laquelle l'expérience du passé n'est pas nécessaire à construire les outils pour répondre aux défis du futur ? Serait-elle destinée à nous emmener dans une impasse ? Si l'on se rappelle que, selon l'analyse de Koselleck, les temps de crise sont caractérisés par un écart croissant entre l'espaces d'expérience et

²²¹ Nous voudrions rappeler qu'il s'agit pour nous de catalyseurs de récits, d'images, plutôt que dans le sens purement figuratif.

l'horizon d'attente. Dans le constat de la crise actuelle, qui est financière mais aussi culturelle, les « fuites en avant » propres au développement durable ne seraient-elles pas en train de creuser davantage cet écart ?

2 PCET et TVB : articulation des échelles dans la construction métropolitaine

2.a Le développement durable à Strasbourg : des tensions caractéristiques

La question de l'articulation des échelles est centrale pour comprendre la notion de durabilité, essentielle aussi pour interroger l'action de planification actuelle ; à Strasbourg cette dimension renvoie à l'histoire de la ville. Peut-être à Strasbourg plus qu'ailleurs²²², cette tension est caractéristique et peut aider à comprendre les spécificités de la construction locale du développement durable. Comme il émerge de cette recherche, le rôle hautement symbolique de Strasbourg, projette la ville dans une dimension européenne et internationale, mais risque de la couper de son *hinterland* régional. Comprendre la construction de solutions intermédiaires qui oscillent entre ces deux extrêmes veut dire s'interroger sur la question des échelles, du global et du local.

Dans ce contexte, la TVB assume un rôle tout à fait intéressant. A l'origine outil finalisé au maintien de la biodiversité à la très grande échelle, cet outil a subi progressivement une évolution sous deux aspects : d'un côté, il a croisé des échelles progressivement plus réduites, jusqu'à celle du bâtiment ; de l'autre, cette approche a investi progressivement non seulement les milieux naturels, mais aussi les milieux urbains, où justement la biodiversité est davantage en danger. Du point de vue de l'aménagement, la TVB a progressivement intégré les outils de planification, aux différentes échelles, en appréhendant progressivement les éléments verts dans une optique systémique issue des approches écologiques. D'outil issu des sciences de l'environnement, elle a progressivement intégré l'ensemble des pratiques et des réflexions propre à l'aménagement du territoire. On pourrait même dire que la TVB a scellé la diffusion d'approches issues des sciences de l'environnement dans le domaine de l'urbanisme. Comme il arrive souvent, ce passage a été marqué par l'arrivée de nouveaux mots ou formules, qui sont apparus dans le débat : « coulées vertes », « traversées vertes », côtoient les termes tels que parc, jardin, espace vert...

L'enjeu des matériaux verts dans la ville relie la TVB à un autre dispositif, celui du Plan Climat. En effet, ces deux outils intègrent de nouveaux paramètres pour façonner le territoire et le préparer à répondre aux enjeux environnementaux (bilan carbone, réduction GES, maîtrise du micro-climat urbain, gestion

²²² Nous pensons ici aux échanges eus avec le groupe de recherche qui, dans le cadre du POPSU2, s'intéresse à la ville de Grenoble.

du risque...). Ainsi, ces deux outils constituent autant d'exemples de démarches de relocalisation territoriale d'enjeux globaux, c'est à dire du passage d'une politique nationale – voire supra-nationale – à une politique territoriale locale. Ce passage constitue un chaînon fondamental dans la traduction opérationnelle du développement durable. Nous avons donc cherché à comprendre comment ces deux outils répondaient aux mêmes enjeux de manière différente, et de quelle manière ces réponses étaient révélatrices de « cultures de projet » locales.

La TVB répond à des enjeux planétaires tels que la perte de biodiversité liée à la fragmentation du paysage, en s'appuyant sur la capacité résiliente et d'auto-régénération des écosystèmes. En termes d'actions locales, la TVB envisage différents types d'outils. Au niveau régional, à travers la mise en place d'actions de promotion²²³. Au niveau du Schéma de Cohérence Territoriale, les enjeux de préservation du maillage des espaces naturels cherchent à se concilier avec la « métropole strasbourgeoise au coeur de l'Europe » à travers un développement équilibré de la région urbaine. Au niveau de la communauté urbaine, la CUS ancre le développement de l'agglomération dans ses dimensions historiques et territoriales ; plus récemment, la Ville met en place le Parc Naturel Urbain à la confluence de la Bruche et de l'Ill.

Le PCET a pour objectif de prendre en compte les aléas qui dérivent des changements climatiques. Pour cela, il se fonde alors sur deux stratégies complémentaires : celle de l'atténuation et celle de l'adaptation. La première vise à réduire les émissions de GES pour limiter les changements climatiques ; la deuxième stratégie, dite d'adaptation, vise à limiter les impacts négatifs des changements climatiques, qui sont déjà en cours. Localement, le PCET veut répondre aux changements climatiques en baissant la production de GES à l'horizon 2020, en commençant par la sphère d'influence propre à la Ville et à la CUS (ses bâtiments, les déplacements qu'elle génère, etc.), en « montrant l'exemple ». Cela explique le choix de travailler « par services », en interne, puis de regrouper les actions en les multipliant, dans le but de contribuer à une stratégie territoriale large.

Ces deux outils sont finalisés au même objectif qui est la prise en compte de la crise écologique actuelle, ils envisagent toutefois deux stratégies différentes pour y répondre. Au sein de la Communauté urbaine, le PCET fait l'objet d'un outil dédié et qui vise essentiellement le fonctionnement en interne des services de la CUS et de la Ville de Strasbourg ; de son côté, la TVB appelle à une intégration de la stratégie du maillage dans les outils d'urbanisme aux différentes échelles (du SRCE au projet de quartier, en passant par le SCOT et le PLU) et selon les périmètres de compétence. D'un côté, avec le

²²³ Par exemple, contrat trame verte et biodiversité, vergers solidaires d'Alsace, appel à projets Trame verte en milieu urbanisé.

PCET, une expérimentation en interne qui a vocation de s'élargir par la suite ; de l'autre, une stratégie d'interprétation et d'adaptation de la TVB selon les compétences et les périmètres de chacun. Ce processus de déclinaison explique entre autre les différentes acceptions de la TVB émergent dans les documents d'urbanisme aux différentes échelles²²⁴.

En effet, en se positionnant par rapport aux enjeux liés au changement climatique et au développement durable, les outils étudiés s'insèrent dans un processus à caractère double : d'un côté, ils se veulent autant de jalons pour confirmer l'ambition européenne de la ville, de la ville « phare du développement durable »²²⁵. De l'autre, ces projets affichent la volonté d'impulser les dynamiques de l'emploi, des transports, etc. à l'échelle régionale à travers des actions qui répondent aux deux stratégies d'adaptation et d'atténuation. Cette tension renvoie à la présence de plusieurs figures de territoire à l'oeuvre, comme évoqué plus haut.

Une autre différence entre le PCET et la TVB concerne la portée des actions menées. Une autre dualité émerge : si les enjeux environnementaux sont essentiellement intégrés dans les documents d'urbanisme, la réponse aux changements climatiques, est plus difficilement spatialisable, mise la prise en compte des pratiques de chacun. Donc, d'un côté une stratégie des « grands principes », des bras de levier, et celle des micro-actions qui se placent au niveau des pratiques individuelles et qui, dans une sorte de sommatoire, feraient la différence. Émerge alors une autre dualité, celle de l'individuel et du collectif.

Si d'un côté les actions menées au nom du développement durable sont reductibles à la réduction de quelque chose (des émissions, des déchets, du gaspillage, de la consommation énergétique), de l'autre ces mêmes actions sont lisibles au prisme d'une augmentation (des performances énergétiques, d'innovation technologique, de rendement économique...). L'on voit alors ressortir une autre tension caractéristique, celle entre contraction et expansion. Cette tension entre contraction et expansion parcourt le débat local sur la métropole : faire métropole oui, mais avec moins de CO₂, moins de déplacements auto-solistes, moins de production de déchets... On pourrait dire que ce « passage à la métropole » répond en quelque sorte à cette volonté de faire « plus avec moins »...

Ces différences dans les stratégies d'action de la TVB et du PCET sont liées selon nous à une maturité différente sur les deux thématiques : les enjeux liés à la réduction du GES et l'adaptation aux aléas climatiques constituent un véritable domaine d'exploration pour les collectivités locales, qui feront l'objet

²²⁴ Pour cela, nous renvoyons aux analyses des projets, et aux documents en annexe.

²²⁵ Ce « souci d'exemplarité » s'exprime tant au niveau des démarches de démocratie locale, où la formule « ville phare du développement durable » revient dans le débat, qu'au niveau des stratégies de communication, comme le montre l'exemple de la marque « Eurooptimist ».

d'une généralisation et d'une intégration dans les actions de politiques publiques dans un deuxième temps. Quant à la TVB, la prise en compte des éléments qui renvoient au socle environnemental ont toujours été présents dans les documents d'urbanisme, à partir d'une lecture peut être qui a changé au fil du temps, ce qui rend la question plus nuancée (Novarina, 2003).

2.b Le Parc Naturel Urbain : penser communautaire, agir communal

Dans ce contexte, la constitution du Parc Naturel Urbain Ill-Bruche constitue un exemple intéressant de comment s'opère la rencontre entre des instances de la planification, des enjeux environnementaux et des mouvements de la société civile et des attentes des habitants. Démarche adoptée par la Ville de Strasbourg en 2010, la création du Parc Naturel Urbain a vu la mise au point d'un programme d'actions, à travers une démarche participative placée en amont de la définition du projet. A l'échelle de trois quartiers (Koenigshoffen, Montagne-Verte et Elsau), sur un périmètre de 400 ha, à la confluence entre la Bruche et l'Ill.

Inspirée directement de l'expérience du PNU des Vosges du Nord, la démarche vise à conjuguer des enjeux de préservation de la biodiversité avec le développement économique, l'amélioration du cadre de vie des habitants, la mise en valeur du patrimoine bâti. L'ambition est celle de pérenniser un patrimoine naturel à travers une mise en valeur de ses atouts patrimoniaux, leur insertion dans des dynamiques économiques, et l'activation d'un processus de longue haleine de prise de conscience de la part des habitants de l'identité et de la valeur de leurs lieux de proximité. On est donc au coeur du développement durable, on lit que « une nouvelle gestion durable de la ville, une nouvelle alliance entre la nature, la ville et le citoyen » (Ville de Strasbourg, 2013 : 5).

Entre 2011 et 2012, le concept de Parc Naturel Urbain a fait l'objet d'un atelier de projet (50 personnes, entre habitants, acteurs socio-économiques, associations), qui a débouché dans un Livre Blanc, qui regroupait des propositions d'actions. Les services de la ville ont traduit ce document dans un plan d'actions, qui a à son tour fait l'objet d'une restitution et d'un débat.

Le PNU est révélateur car, dès les premières phases de mise au point du concept, il a été considéré comme un outil ayant vocation de s'élargir à l'ensemble du territoire de la CUS : « Le PNU Ill Bruche est la première étape de définition d'un mode de gestion durable d'un territoire patrimonial » (Ville de Strasbourg, 2013 : 10). En cela, Le Projet PNU Ill-Bruche se veut aussi démonstrateur, dans le sens qui a été mis en avant par la recherche comparative²²⁶. De plus, l'histoire des différentes études menées par la CUS dans les années 1990 et 2000 montre que le maillage vert du territoire de la CUS est depuis

²²⁶ Cf. recherche comparative, thématique « développement durable ».

longtemps sur la table, il suffit de penser au Plan Bleu-Vert, aux Coulées Vertes d'Agglomération, au Projet EcoCité ...

Dans le récit du chef de projet, l'échec des Coulées Vertes d'agglomération²²⁷ a fait que la stratégie adoptée à été une autre : raisonner à l'échelle de la CUS, mais agir à l'échelle de la commune.

« On a fait faire des études sur les coulées vertes d'agglomération en 2002, mais le projet n'a pas réussi à sortir du fait qu'il était intercommunal. Sur la CUS on a du mal à faire des espaces verts intercommunaux. L'espace vert est vu comme une richesse de proximité ; cela a été un gros frein. Pendant un an c'était la question : deux ans même, en 2011, on a tranché la question. J'ai essayé de pousser à ce que cela soit intercommunal, mais j'ai pas réussi. Donc on a pas pu développer ce projet à l'échelle intercommunale. Donc on a dit bon, tant pis, on commence à l'échelle communale. (...) On a une vision jardinée de l'espace vert, et le jardin c'est un espace à soi, privé presque. Et on a pas envie de le perdre, de le passer à la CUS ».

On se demande quelles pourraient être les conditions pour un élargissement de la démarche PNU est-ce qu'un changement d'échelle ne pourrait pas être un frein, paradoxalement, à la mobilisation des habitants, à partir du moment où elle envisagerait une échelle trop vaste pour eux ? Autrement, serait-il possible de sortir de l'impasse en parlant du global localement, comme il émerge des entretiens réalisés ? La démarche PNU se place au coeur de ces questions, comme le montre la plaquette de présentation (Ville de Strasbourg, 2013 : 13) :

PEUT-ON TRAITER EN PNU TOUTE LA TRAME VERTE ET BLEUE DE L'AGGLOMERATION ?

La trame verte et bleue de la CUS et de la Région Alsace sont en cours d'élaboration, dans la suite des réglementations issues du Grenelle de l'environnement qui imposent leur définition au niveau régional et leur introduction dans les documents d'urbanisme. Le futur PLU de l'agglomération strasbourgeoise prendra donc en compte cette trame verte et bleue. Pour ce qui concerne toute l'agglomération, la mise en œuvre d'un PNU à cette échelle n'est pas aujourd'hui d'actualité. En particulier, la CUS ne dispose pas d'une compétence en matière d'espaces verts et naturels, autre que celle de mener des études préalables. Aussi ce sont les communes qui peuvent le plus, aujourd'hui, s'engager dans des démarches opérationnelles de ce type.

Les tensions entre local et global se montrent ici d'une manière particulière. On est là au centre d'une question cruciale : d'un côté, la gestion des espaces verts relève des compétences des communes, de l'autre, le télescopage des injonctions en matière de biodiversité, de gestion du risque et d'adaptation au changement climatique fait que la gestion de ces ressources ne relève pas uniquement de la proximité, mais aussi d'un territoire tout entier.

2.c La construction de la métropole à l'articulation des échelles

En explorant les dispositifs de démocratie locale, l'on s'aperçoit de la centralité la thématique

²²⁷ Il s'agit, nous le rappelons, d'une étude préalable finalisée par la CUS en 2000 qui avait pour objet d'intégrer le patrimoine végétal et aquatique, notamment les zones inondables, au fonctionnement de l'agglomération.

environnementale²²⁸. Deux visions de la nature émergent dans les débats : d'un côté, une vision jardinée, où l'élément vert est moyen d'appropriation de l'espace par les habitants, de l'autre, une vision « scientifique », où l'élément vert est instrumental à la poursuite d'enjeux climatiques et environnementaux. Elle serait aussi responsable d'une évolution des mentalités des élus, qui permet par exemple d'aborder avec les maires des thèmes-tabou jusque il y a quelques années, comme celui de la densité²²⁹. Elle est appréhendée de manière différente par les uns et par les autres, elle constitue un terrain d'échange ambigu et donc, paradoxalement, porteur de consensus.

A travers la valeur confiée à la « nature », des allers-retours entre dimension locale et globale s'opèrent. On peut lire l'émergence des discours sur la métropole dans ce sens. En effet, émerge une sorte de « double identité » de la métropole strasbourgeoise, qui se veut en même temps une « métropole de proximité » et une « capitale européenne », voire une « ville de proximité dans une ville à enjeux métropolitains ». Si l'on regarde au PADD du PLU communautaire en cours de finalisation, ce dualisme se transforme en un triptyque : d'un côté, une « métropole d'influence et attractive, européenne et rhénane », une « métropole des proximités », une « métropole durable ». En effet, la mise en place d'outils liés à la question du climat ou de l'environnement, comme la TVB et le PCET, montrent la nécessité d'un travail sur la conciliation des enjeux économiques, d'attractivité et les enjeux environnementaux : de nouveau, le dualisme entre contraction et expansion revient. En effet, il ne paraît pas toujours évident de concilier des enjeux métropolitains avec les enjeux d'un PCET, par exemple²³⁰. Le fait que l'horizon temporel soit le même pour le PCET et la feuille de route stratégique Strasbourg 2020, montre bien cette tension.

Quoi qu'il en soit, la construction de la métropole dépend en bonne partie des liens bâtis entre la Communauté Urbaine et les communes²³¹. Alors comment ce télescopage d'actions de planification se concrétise-t-il sur le territoire ? Concernant la TVB, un premier constat s'impose : les compétences en matière d'espaces verts relèvent des communes. Certains projets constituent des bancs d'essai dans ce sens, ou bien des lieux de maturation réciproque de ces mêmes relations. Cette activité a trouvé dans la rédaction du PLU communautaire un banc d'essai important, une « pure folie, vu le temps, c'était un

²²⁸ Nous renvoyons aux recherches menées au sein de la thématique « régulation territoriale » sur les dispositifs de démocratie locale (A. Grigorovschi, F. Nowakowski).

²²⁹ Cf. CR réunion d'échange avec la CUS, 15 mai 2013.

²³⁰ Par exemple, la demande de logements, urgente mais à court terme, vient court-circuiter les valeurs portés par le PCET, et questionne les chargés de mission. La métropole fait monter à la surface ce dualisme, elle accélère ce processus de questionnement. La question est ainsi posée : « jusqu'où on va dans la défense du Plan Climat par rapport à d'autres enjeux, des enjeux sociaux, des enjeux économiques, des enjeux d'attractivité ? Qu'est-ce qui est le plus important ? ».

²³¹ Cette question qui a été considérée comme prioritaire par le maire actuel et elle a été à fait que d'autres dispositifs, comme par exemple le Conseil de Développement, ont été retardés : mais « cela reste une question centrale pour le mandat prochain » (Yves Aubert, Service Démocratie Locale Ville de Strasbourg, 15 mai 2013).

choix collectif » ; les acteurs racontent de « 5-6 ans d'activité intense ». Dans le récit des acteurs les difficultés émergent : « cela a plutôt bien marché, mais tout ce travail de concertation régulière avec les élus, c'est fatigant, ça demande beaucoup d'effort. Mais le fait de travailler avec les communes c'est fortement amélioré ». Ou encore : « le PLUc a fait sauter un verrou supplémentaire : mais toujours avec le fait que la commune reste l'élément constitutif de la CUS. Et il faut bien que ça reste comme ça si on veut faire marcher un PLUc ».

Le PCET constitue une référence en formation, qui est importante et qui reste à suivre pour plusieurs raisons. Premièrement, car il peut être lu en tant qu'exemplification de comment des injonctions globales se traduisent progressivement dans des actions locales. Deuxièmement, car il est exemplaire du chemin qui part des controverses scientifiques et qui doit se traduire en des approches compatibles avec le fonctionnement des collectivités, si l'on veut que la prise en compte des changements climatiques devienne une réalité. In fine, l'exemple du Plan Climat à Strasbourg montre que la construction de la métropole nécessite d'un travail de mise en cohérence – peut être politique, avant tout – entre les enjeux environnementaux et l'ensemble des actions liées à l'attractivité économique, entre les échelles globales et les contextes locaux.

Si d'un côté le socle environnemental constitue le fondement historique du territoire tout entier – tout ce qui est fait au nom du développement durable à Strasbourg part de ce constat - de l'autre sa transformation se fait à une échelle, celle des communes, relativement restreinte pour les phénomènes environnementaux. Si l'on rajoute que la revendication de la part des communes en matière constitue souvent un frein à la coopération avec les autres communes, tout en restant dans le cadre infra-communautaire, comment faire en sorte que les injonctions descendantes et globales rencontrent les attentes des élus et des habitants ?

En conclusion, on peut dire que l'articulation de la relation local-global autour d'enjeux environnementaux, les différentes valeurs véhiculées, constituent un pivot dans la recherche de nouvelles trajectoires entre le local et le global, entre la « métropole européenne » et la « métropole de proximité ». Ce sont les échelles de gestion du territoire qui pourraient être remises en question : les enjeux environnementaux ne seraient-ils pas en train de réécrire ces dynamiques désormais « classiques » de *top-down* et *bottom-up* ?

K BIBLIOGRAPHIE

- ARRIF T., BLANC N. ET CLERGEAU P., 2011. « Trame verte urbaine, un rapport Nature – Urbain entre géographie et écologie », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Environnement, Nature, Paysage, document 574, mis en ligne le 08 décembre 2011. URL : <http://cybergeo.revues.org/24862>
- BALLET, J., DUBOIS, J.-L. & MAHIEU, F.-R., (2004). A la recherche du développement socialement durable: concepts fondamentaux et principes de base. *Développement Durable et Territoires*, Dossier 3(22 juin). Available at: <http://developpementdurable.revues.org/index1165.html>.
- BERDOULAY, V. & SOUBEYRAN, O., (2002). *L'écologie urbaine et l'urbanisme. Aux fondements des enjeux actuels*, Paris : La Découverte.
- BERROIR, S., CATTAN, N. & SAINT-JULIEN, T., (1995). « Densité, concentration et polarisation. Les nouvelles figures de l'urbain », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 67, pp.43–53.
- BLANC, M. ET AL., (2008). *La place du développement durable dans les projets et les stratégies urbaines françaises : des discours à la réalité ?*, Strasbourg : CRESS - Université Marc Bloch.
- CERTU GUÉZO, B., VERRHIEST, G., (2006), « Réduire la vulnérabilité urbaine aux risques majeurs », *Techni.cités, le magazine des professionnels la ville et des territoires*, n°108-avril 2006, p. 2-4
- CLAVERIE R., BOUYER J., DURICKOVIC I. & MOUTTON M., (2011) Caractérisation des îlots de chaleur urbains par mesure dynamique embarquée : premiers résultats sur la ville de Nancy. Colloque scientifique international 2R2CV : « Renforcer la Résilience au Changement Climatique des Villes : du diagnostic spatialisé aux mesures d'adaptation », Metz (France)
- COLOMBERT M., BOUDES, P., (2012). « Adaptation aux changements climatiques en milieu urbain et approche globale des trames vertes », *VertigO* [En ligne], Hors-série 12 | mai 2012, mis en ligne le 04 mai 2012, consulté le 28 juin 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/11821> ; DOI : 10.4000/vertigo.11821
- COM, (2007). *Livre vert- Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne*, 354, juin 2007.
- CUILLIER, F., dir., (1994). *Chroniques d'urbanisme*, La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube
- DESCAT, S., MONIN, E. ET SIRET, D., 2006. *La ville durable au risque de l'histoire*. Paris - Lille: Jean- Michel Place - ENSAP Lille ; Ernst, I., Sougareva, N., dir., 2002. *Cultures urbaines et développement durable*, Paris : Ministère de l'aménagement du territoire ; Berdoulay, V., Soubeyran, O., 2002. *Ecologie urbaine et urbanisme*. Paris : La Découverte.
- DONZELOT, J., (2004). La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification. *Esprit*, 303, pp.14–39.
- FOUCHIER, V., (1995). « La densification : une comparaison internationale entre politiques contrastées », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 67, pp.95–108.
- GIEC, (2008). *Bilan 2007 des changements climatiques*. Contribution des Groupes de travail I, II et III au I^{er} Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève.
- GODARD, O., (1994). « Le développement durable: paysage intellectuel », *Nature, Sciences, Sociétés*, 2(4), pp.309–322.
- HAMMAN, P., (2011). « La "ville durable" comme produit transactionnel », *Espaces et sociétés*, 147, pp. 25–40.
- IPCC, (1990), *Climate Change*. Report prepared for Intergovernmental Panel on Climate Change by Working Group I J.T. Houghton, G.J. Jenkins and J.J. Ephraums (eds.). Cambridge University Press, Cambridge, Great Britain, New York, NY, USA and Melbourne, Australia
- JOERIN F. & RONDIER P., (2007). « Indicateurs et décision territoriale: Pourquoi? Quand? Comment? », SENEAL G., *Les indicateurs socio-territoriaux et les métropoles*, Presses de l'Université Laval, Québec.

- KOSELLECK, R., (1979). *Futures past. On the semantics of historical time*, New York, Chichester, West Sussex: Columbia University Press.
- KUHN, T., 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago : University Press.
- LAFAYE, C. & THEVENOT, L., (1993). « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, 34(4), pp.495–524.
- LUSSAULT, M., (1996). « La politique territoriale (trans)figurée », *Espaces temps*, 62-63, pp.92–103.
- LUSSAULT M. (2005). « Les territoires urbains en quête d'images », *Urbanisme*, mai-juin 2005, n° 342.
- MANCIBO, F., (2011). « La ville durable est-elle soluble dans le changement climatique ? », *Environnement urbain / Urban environment*, 5, pp.1–9.
- MATHIEU, N., (2006). « Pour une construction interdisciplinaire du concept de milieu urbain durable », *Nature, Sciences, Sociétés*, 14, pp. 376–382.
- McHARG, I.L., (1969). *Design with nature*, New York, The Natural History Press
- MENDELSON, R., (2006), "The Role of Markets and Governments in Helping Society Adapt to a Changing Climate", *Climatic Change*, Vol 78 N°1.
- MONDADA, L., 2000. Pratiques discursives et configuration de l'espace urbain. In : *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*, Paris: Belin, pp. 165–175.
- MONGIN, O., (2009). Entre profusion et rareté: Pour un territoire durable. *Esprit*, (360), pp.126–135.
- NOVARINA, G., (2003). « Ville diffuse et système du vert / Edge cities and green spaces », *Revue de géographie alpine*, 91(4), pp. 9-17.
- ONERC, (2010). Villes et adaptation au changement climatique - Rapport au Premier ministre et au Parlement, Paris : La Documentation Française.
- PAQUOT, T., LUSSAULT, M. & BODY-GENDROT, S., (2000). *La ville et l'urbain: l'état des savoirs*, Paris : La Découverte.
- REVAULT P., TABOURET R., 2002. *Projet urbains en cours à Strasbourg. Dimension culturelle et processus de projet* (1 fasc. + 2 annexes), Paris : PUCA/IFA, programme "projet urbain, projet citoyen". Rapport final de recherche.
- RUDOLF, F., (2009), *Le climat change et la société ?*, Montreuil sous bois : La ville brûle (125 pages).
- RUDOLF, F., (2012), *La réception territoriale du changement climatique ou comment le changement climatique contribue à l'émergence de territoires et de politiques climatiques spécifiques*, Vertigo, Paris (à paraître)
- SOUBEYRAN, O., (1997). *Imaginaire, science et discipline*, Paris: L'Harmattan.
- THEYS J., 2002. « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale ». *Développement durable et territoires* [en ligne], URL <<http://developpementdurable.revues.org/1475>> [Consulté le 19 février 2010].
- TSIOMIS, Y., ZIEGLER, V., 2007. *Anatomie de projets urbains. Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*, Paris : Editions de la Villette
- TUBIANA, L., GEMENNE, F., MAGNAN, A., (2010). *Anticiper pour s'adapter. Le nouvel enjeu du changement climatique*, Paris : éditions Pearson.

L ANNEXES

Entretiens auprès des acteurs de l'urbanisme contemporain à Strasbourg.

Arrêté du Préfet de la Région Alsace « Portant actualisation et extension des compétences de la Communauté Urbaine de Strasbourg », 23 décembre 2011.

Délibération du conseil municipal de la Ville de Strasbourg du 27 mai 2013. Création du Parc naturel urbain Ill-Bruche.

Livre Blanc de l'atelier de projet PNU (2012). Cahier 1 : Travaux et propositions de l'atelier de projet

SCOT de la Région de Strasbourg (2006). PADD, chapitre III (pp. 25-33).

Plan Bleu-Vert de la CUS (1999). Plaquette de présentation.

Cartographie « trame verte et bleue » de la Région Alsace (2009).

Projet EcoCité, Strasbourg, métropole des Deux-Rives. CUS, Ville de Strasbourg, Ville de Kehl (2009). Plaquette de synthèse.

PCET de la CUS (2010).

A. L'apport de l'économie et du management de la créativité aux stratégies urbaines

Jean-Alain HERAUD et René Kahn

Introduction

Les politiques de développement territorial - en particulier urbain - aussi bien que les politiques d'innovation ont été influencées, depuis une ou deux décennies au moins, par diverses avancées de la science économique. Loin de provenir toutes du cœur de cette science, les avancées sont souvent le fruit de confrontations avec d'autres champs disciplinaires comme la géographie, les sciences humaines et politiques, le management public, etc. On peut aussi évoquer les apports de champs interdisciplinaires orientés autour d'un objet de connaissance précis, comme : la *science régionale* dont l'ambition, au-delà de la juxtaposition d'approches disciplinaires diverses, est de faire du territoire un objet de science ; l'économie de l'innovation qui a de plus en plus porté son attention sur des espaces particulièrement bien organisés et fertiles pour le développement économique fondé sur la technologie ; l'économie de la connaissance, les *science studies*, et plus récemment les approches de la *créativité*, qui ont développé un versant spatial important, notamment dans l'étude des *creative cities*. Signalons qu'une bonne partie de la littérature économique mobilisable pour éclairer l'analyse des territoires et les phénomènes de développement des agglomérations est de type « hétérodoxe » au sens où le paradigme le plus fertile est à chercher par exemple du côté des théories évolutionnistes, plutôt que dans la tradition néoclassique *walrasienne*.

Un retour vers les fondements de la science économique du « courant principal » n'est cependant pas inutile. C'est typiquement le cas de la tradition *marshallienne* qui fonde autant l'analyse néoclassique (plutôt statique) du fonctionnement des marchés que celle des dynamiques productives. Comme nous le verrons dans une section consacrée à l'approche marshallienne de la production, cette dernière pose clairement la question de la localisation. Certes, la théorie de l'échange peut aussi aborder des questions spatiales, à l'instar du modèle *ricardien* des spécialisations dans le commerce international, mais la partie la plus fertile, à notre avis, de la théorie économique se trouve du côté des modèles de production qui impliquent la dimension du temps et simultanément de l'espace. Malgré tout, la question posée par un nombre croissant d'économistes à partir de la fin des années 1980 « *does space matter ?* » souligne implicitement le fait que l'espace n'était pas au départ la dimension la plus

fondamentale de l'analyse économique.

« *Spatial economics continues to be very much at the periphery of modern economic theory and most economic models still suggest that economic activity takes place on the tip of a needle* » Thisse, Walliser (1998, p.12)

Cette position est en train de changer, surtout sur les champs les plus appliqués de l'économie. Dans presque tous les domaines où l'on s'intéresse à un phénomène d'évolution, la dimension géographique (ou plus généralement *spatiale*) est prise en compte car l'espace n'est visiblement pas neutre vis-à-vis de ces processus.

Nous allons voir successivement quels sont les apports des écoles successives de la pensée économique à la question du développement des territoires, et quel est leur degré de pertinence vis-à-vis des enjeux actuels, en commençant par l'économie *spatiale* et l'économie *régionale* (et urbaine), puis l'économie de *l'innovation*, l'approche *marshallienne* et l'économie de la *connaissance*. Les considérations les plus récentes, en termes de *créativité*, feront l'objet de développements ultérieurs.

1. De l'économie spatiale à l'économie régionale

Les modèles économiques qui expliquent l'organisation spatiale et urbaine sont issus de différentes tentatives pour réintroduire dans l'analyse économique l'espace et ses implications, à partir d'un ensemble de modèles initialement a-spatiaux. Une première génération de modèles en économie spatiale s'est contentée d'introduire une seule variable supplémentaire, la distance géographique (qui a une traduction immédiate sous la forme de coûts de transport), tout en maintenant sur l'espace en général un ensemble d'hypothèses fortes : espace isotrope ou homogène, firmes aux caractéristiques et finalités identiques, etc. D'autres modèles dits « d'économie régionale et urbaine » se sont employés à lever ces différentes hypothèses peu réalistes pour envisager les disparités territoriales et l'action d'acteurs économiques – des agents fondamentalement actifs sur l'organisation spatiale. C'est ainsi que l'on peut distinguer une école d'*économie spatiale* et une école d'*économie régionale*:

- Dans les théories « spatiales », les mécanismes principaux sont des mécanismes de structuration spontanée de l'espace, issus de variables et de paramètres géographiques ou économiques objectifs (distances, coûts de transaction, hypothèses sur les activités, les populations et les firmes, etc.). Ces modèles d'économie spatiale, imitant souvent des modèles physiques de la *mécanique classique*, rendent compte des phénomènes de concentration, de hiérarchie ou d'attraction, en l'absence de politiques publiques d'aménagement et de développement.
- Les théories de l'économie « régionale » font, au contraire des modèles d'inspiration mécaniste, l'hypothèse de *l'hétérogénéité spatiale* et réintègrent le rôle des acteurs et des institutions et partant des politiques publiques, de la géographie volontaire et des stratégies territoriales publiques et privées.

Les principaux modèles de l'économie spatiale

Les modèles et leurs variantes sont innombrables. Il est cependant utile de ramener cette variété à un petit nombre de paradigmes qui ont chacun en propre une approche très spécifique de la question spatiale (Aydalot 1985).

- Le plus ancien des modèles de l'économie spatiale remonte à von Thünen qui fait paraître au début du 19^{ème} siècle son fameux ouvrage intitulé : *"l'État isolé en relation avec l'agriculture et*

*l'économie nationale*²³². Il s'intéresse exclusivement aux règles de sélection des différentes activités agricoles concentriques autour d'une ville-centre qui offre des débouchés à ces productions. Le principe de sélection des activités est constitué par la rente foncière. Ainsi ce modèle de la rente spatialisée et d'activités en cercles concentriques que l'on applique aujourd'hui indifféremment à l'espace rural ou urbain constitue-t-il une approche paradigmatique de l'usage du sol fondé sur un calcul économique (maximisation de la rente foncière).

- Le modèle d'Alfred Weber, au début du 20^{ème} siècle, *La Théorie de la localisation des industries*²³³ constitue lui aussi un paradigme original fondé, mais fondé sur une toute autre approche : celle de la localisation optimale d'une firme unique et isolée dans un espace initialement homogène. Ces modèles génériques figurent dans tous les manuels d'économie spatiale.

De fait, il n'existe guère que quelques paradigmes véritablement distincts en économie spatiale, chacun procédant d'une question originale ou d'une façon originale d'introduire l'espace. Des différents modèles (de von Thünen à Lösch en passant par Weber, Christaller, Zipf, Reilly, etc.), les plus intéressants sont ceux qui formulent des lois générales. Parmi les plus typiques, on citera les modèles gravitaires qui expliquent l'organisation spontanée de l'espace urbanisé. Ces lois sont le plus souvent assez bien vérifiées empiriquement. Les modèles les plus audacieux et paradoxalement les plus simples ont la prétention d'expliquer à partir d'un petit nombre d'hypothèses, les principes généraux de l'organisation spatiale à toutes les échelles.

Prenons le cas de la théorie d'Auguste Lösch, en lien avec celle des *lieux centraux* de Walter Christaller. Rappelons que le lieu central se définit par trois fonctions: une fonction économique, le marché ; une fonction administrative centrale ; et une fonction de transport. La modélisation suggère une organisation spatiale rationnelle fondée sur la figure récurrente de l'hexagone dupliquée à toutes les échelles géographiques, du local à l'international en passant par le régional ou le national. Au niveau local ce modèle apporte la démonstration de l'équilibre général *walrasien* spatialisé. Au niveau européen, il explique les caractéristiques de l'armature urbaine à partir des principales villes de la dorsale (cf. le modèle de Roger Brunet *du treillage* de l'Europe, Brunet 2002).

²³² *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, 1826

²³³ *Über den Standort der Industrien*, 1909.

Les modèles de Zipf (loi rang-taille), celui de Reilly (modèle gravitaire des interactions économiques urbaines), comme les modèles de Hotelling ou Palander (de détermination des aires de marché) complètent cette mécanique en fournissant une grille d'analyse complémentaire pour expliquer la hiérarchie urbaine (pyramide des villes ou armature urbaine), les interactions entre les unités urbaines, les aires de marché des firmes. Tous ces modèles ont une utilité pour l'explication d'un aspect particulier de l'organisation spatiale en dehors de toute intervention ciblée (de politique d'aménagement).

L'économie régionale et urbaine

Cette approche intègre les apports précédents de l'économie spatiale (Camagni 1992, Polèse 1994, Polèse & Shearmur 2009) mais fait en plus l'hypothèse de véritables acteurs, privés ou publics, conduisant des politiques d'investissement, de développement ou d'aménagement. L'œuvre d'Alfred Marshall ouvre de ce point de vue un paradigme très différent de celui de l'économie spatiale. Ce paradigme débouche sur le concept de *territoire* qui lui-même peut être abordé de différentes façons : individualiste, collective, constructiviste, cognitive, etc. Dans ce cadre analytique, on peut penser différentes stratégies de développement (notamment de type *endogène* ou *exogène*). Il est assez compréhensible que ce cadre soit aujourd'hui dominant, car il autorise la prise en compte du rôle actif des acteurs comme les firmes (dès les écrits de Marshall) et, dans les développements plus récents, du rôle des collectivités publiques, dans l'organisation régionale et urbaine. Tous les concepts actuels, comme les *clusters*, les *milieux*, les *régions apprenantes* et autres *villes créatives*, ainsi qu'un grand nombre de politiques (*technopoles*, *pôles de compétitivités*, *coopérations métropolitaines*) découlent directement de cette hypothèse : l'espace n'est pas seulement le lieu d'application de forces aveugles, il est d'abord le résultat de la volonté des acteurs qui le peuplent et l'organisent.

La dimension la plus largement reprise de l'analyse marshallienne est celle de la *proximité* : de la concentration spatiale et des rendements économiques de production qui y sont associés.

La nouvelle économie géographique de Paul Krugman a beaucoup popularisé ces modèles. Pourtant, la concentration géographique est source d'économies à condition que les acteurs s'organisent entre concurrence et coopération. Les politiques de développement montrent invariablement que la proximité, la concentration géographique et même la spécialisation ne suffisent pas par elles-mêmes à engager un processus de développement ou d'innovation. Il faut y ajouter la volonté des acteurs en interaction et les vertus de l'animation organisée. Une littérature socio-économique et de management public s'est

développée pour apporter ce message complémentaire dans lequel, firmes et collectivités sont dotées de fonctions cognitives et de capacités stratégiques. Dans ces représentations, l'organisation sociale, les institutions locales, le capital social et les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel.

Longtemps, stimulée par les enseignements de la théorie « de la base »²³⁴, la stratégie territoriale a consisté à renforcer les pôles de développement en attirant des capitaux productifs et des activités nouvelles exportatrices, ou à créer par une politique analogue - comme celle du tourisme - une dynamique de développement par l'attraction dans des régions peu dotées. C'est le schéma classique de développement, qui commence à être souvent décrié, même s'il a connu des succès incontestables par le passé : celui de la collectivité locale qui, ayant financé l'aménagement d'une zone d'activité, s'attend à la voir se remplir par l'afflux de projets d'investissements directs internationaux (la délocalisation des autres...). Ce modèle d'aménagement passif a longtemps prévalu en France²³⁵, mais actuellement la concurrence internationale pour capter les projets d'investissements, la volatilité des projets, l'attente des firmes à l'égard des territoires d'implantation nécessitent d'autres initiatives qu'une offre foncière et de locaux assortie de subventions et d'exonérations fiscales. De nos jours, la mise en concurrence quasi-mondiale des territoires amène les collectivités à déployer une gamme considérable de politiques d'attractivité et de compétitivité qui concernent tous les facteurs de localisation (les infrastructures, les services privés et publics de qualité internationale, l'innovation, la culture, etc.) à grand renfort de communication et marketing territorial.

Les stratégies territoriales gagnantes mettent en œuvre une réelle vision prospective et visent à infléchir sur le long terme les rapports de force économiques à toutes les échelles géographiques. Le territoire le plus « malin » est celui qui mobilise non seulement les ressources de son espace (matérielles et immatérielles) mais également des ressources lointaines²³⁶. Avec la mondialisation et la financiarisation économiques, le développement territorial ne résulte plus exclusivement des activités localisées, il provient des capacités de certains espaces à capter et organiser des flux (de facteurs, de marchandises, de matières premières, de connaissances, etc.) bien au-delà de son périmètre propre. Les villes mondiales, les cités créatives, les centres internationaux ne se contentent pas d'un schéma

²³⁴ Il faut comprendre par là la « base d'exportation » qui fait vivre un territoire en y générant toute une série d'activités secondaires en cascade. Ces modèles sont inspirés d'une première contribution de Homer Hoyt en 1954.

²³⁵ La région Alsace est sans doute le plus typique exemple historique français.

²³⁶ Comme l'explique Ludovic Halbert dans son ouvrage sur *l'avantage métropolitain*, tout dépend de la capacité de mobilisation de ressources variées à la fois locales et globales. Ce type de réflexion fait naturellement exploser le concept initial de *localisation* sans toutefois le nier : « l'avantage métropolitain repose alors, dans une perspective d'économie territoriale, sur la capacité de mobilisation, par les acteurs métropolitains, de ressources multilocalisées » (Halbert 2010, p. 55).

unique de développement (pour simplifier : exogène ou endogène), ils réalisent des arbitrages, ils organisent, un peu à la manière des Cités-Etats chères à Fernand Braudel, une partie des échanges mondiaux.

Ces considérations nous amènent à aborder d'autres approches, en particulier celles qui se relient à un autre paradigme, peu évoqué ci-dessus, celui de l'innovation. C'est seulement en analysant le processus de « création destructive » de J.A. Schumpeter et en le regardant à travers le prisme des territoires que l'on peut rendre compte d'une grande partie des politiques actuelles et tenter de les évaluer.

2. L'économie de l'innovation, entre acteurs et territoires

Il est devenu banal de souligner à quel point, aujourd'hui, les firmes et les territoires retirent des avantages compétitifs de leurs efforts de recherche et de leurs succès en matière d'innovation. Avant d'évoquer les travaux actuels et de montrer combien l'innovation et la créativité (dans tous les domaines) sont mis en exergue dans les politiques publiques, rappelons que plusieurs auteurs ont marqué d'une contribution décisive l'approche territoriale de ces questions

Les apports hétérodoxes mais fondamentaux de François Perroux

François Perroux, bien que trop largement méconnu pour avoir adopté très tôt une position très critique à l'encontre du modèle standard, n'en est pas moins l'un des économistes français majeurs du vingtième siècle. Les économistes qui ont lu son œuvre considèrent qu'il préfigure à la fois Amartya Sen et Paul Krugman. Il est également l'un des trois fondateurs de l'économie régionale et de l'ASRDLF²³⁷ en France, dans les années 50. Avec Jacques R. Boudeville, il est l'auteur en 1961 d'un ouvrage intitulé *Les espaces économiques* et avec Claude Ponsard, en 1955, d'un ouvrage intitulé : « *Economie et espace, Essai d'intégration du facteur spatial dans l'analyse économique*. Ses apports à la science régionale sont directement liés à sa conception originale et très pragmatique²³⁸ de l'économie. Son approche de l'espace a considérablement contribué au rapprochement des économistes et des géographes (Couzon 2003), mais aussi des économistes et des sociologues. Il écrit plaisamment : « *Les agents économiques sont en société avant d'aller au marché et quand ils y vont* » (Perroux, 1982, p. 159)

Dans sa recherche pour l'amélioration du modèle walrasien de l'équilibre général, il substitue aux agents maximisateurs sur la seule base du système des prix, ce qu'il appelle des « *unités actives* » dotées de variables de commandes et capable d'une fonction d'objectif stratégique de transformation du milieu. De plus les échanges auxquels procèdent les unités actives ne se limitent pas aux seules quantités de biens et services : ce sont des échanges composites associant biens tangibles et rapports de force. Avec ces hypothèses, les stratégies des acteurs économiques se déploient naturellement

²³⁷ L'Association de Science Régionale De Langue Française est la branche francophone de l'ERSA (European Regional Association) et de la RSAI (Regional Science Association, International). Cette dernière a été fondée en 1954 par Walter Isard, un grand nom de l'économie géographique (ou de la géographie économique).

²³⁸ Cela fait sans doute partie de ce qui lui est reproché par le courant principal de la science économique...

dans un espace économique abstrait (défini comme l'application d'un modèle mathématique sur un espace géographique) dont il est également le concepteur inspiré. On lui doit ainsi :

- La typologie « espace homogène, espace champ de forces, espace plan » en 1950 dans *Economie Appliquée*, qui est également applicable aux régions et connue sous le nom de typologie *Perroux-Boudeville-Isard* ;
- La première analyse des pôles de croissance en 1955, dans *Economie Appliquée*, du rôle des *firmes motrices*, et plus tard des *régions motrices*, dans le cadre de la théorie de l'expansion régionale et de celle des nations;
- Une théorie de l'asymétrie des relations entre les agents économiques, asymétrie qui se traduit dans l'espace géographique par des effets de domination, notamment sous l'influence des stratégies des firmes transnationales (FTN) (Perroux 1969,1982) ;
- Une contribution à la théorie de l'entrepreneur, de l'innovation, et du progrès économique dans le prolongement des travaux de Joseph Alois Schumpeter.

Tous ces travaux de Perroux vont le sens d'une substitution de la notion « d'acteurs » (Etats, régions, firmes, FTN, communautés, groupes coalisés), à celle « d'agents » de la théorie standard. Ces agents, qualifiés par lui d'individus sosies ou robots, sont mus exclusivement par une rationalité substantive limitée et n'interagissant que par l'intermédiation des objets. Il a rendu les économistes attentifs aux structures méso-économiques, aux externalités (effets hors-marché) et aux phénomènes d'économies d'échelle, bien avant la naissance de la *nouvelle économie géographique*. Il a enfin contribué à faire avancer la prise en compte de la dimension essentiellement cognitive du progrès économique.

La tradition schumpeterienne

Pour analyser le rapport entre innovation et région, l'approche la plus fructueuse est (à notre avis, sans conteste) celle de *l'économie évolutionniste* (Héraud, 2003). Celle-ci remonte comme chacun sait à l'oeuvre maîtresse de Joseph Alois Schumpeter, mais elle a été fortement relayée par tous les auteurs qui, surtout à partir des années 1980, ont travaillé sur le processus d'innovation en réseau, en tout premier lieu Nathan Rosenberg avec son ouvrage *Inside the blackbox : Technology and economics*. Les auteurs de cette filiation – économistes mais aussi historiens – ont clairement montré, et dans d'innombrables contextes différents, que l'on n'innove jamais seul. Aux premières générations de travaux économiques et managériaux sur le « progrès technique » selon le schéma du *learning by doing* théorisé par Kenneth Arrow, ils ont substitué une véritable théorie de l'innovation qui explicite des mécanismes de *learning by interacting*. L'apprentissage par la pratique, y compris l'apprentissage

organisationnel, reste certes un élément important du progrès et de l'acquisition d'avantages concurrentiels, mais la véritable innovation se produit toujours au sein un complexe d'acteurs en interaction, qu'il s'agisse de relations entre producteurs et usagers (modèle du *learning by using* de Rosenberg) ou de toutes les autres formes de relations cognitives avec les fournisseurs, les sous-traitants, les centres de recherche publics, les sociétés de conseil (KIBS), etc. L'avatar le plus récent de l'analyse de l'innovation en réseau est le modèle de l'*open innovation*, particulièrement inspiré par le cas de l'*open source* dans le domaine de l'économie numérique.

A partir du moment où l'on postule que l'innovation est un processus en réseau, il est logique de s'interroger sur le périmètre de ce réseau d'acteurs²³⁹. La littérature a d'abord considéré l'échelle du pays en définissant les *systèmes nationaux d'innovation* (SNI). Lundvall (1992) par exemple définit bien les deux dimensions du SNI, à la fois réseau d'acteurs et politique nationale. Cette manière d'aborder le contexte de l'innovation met l'accent plus sur une proximité institutionnelle (légale, administrative, culturelle, etc.) que géographique. Les chercheurs se sont ensuite penché sur le concept – plus délicat – de *système régional d'innovation* (SRI). Philip Cooke, dans Braczyk *et al.* (1998 p.22), croise les dimensions de l'organisation industrielle et du dispositif institutionnel : la première modalité caractérise le processus d'innovation des entreprises selon qu'il est plutôt « localiste », « interactif » ou « global » ; la seconde modalité caractérise le système d'aide à l'innovation, « *grassroot* » si le déterminisme est plutôt local, comme dans la Silicon Valley ou dans les districts de la Troisième Italie, « *network* » pour un système mettant en œuvre tous les niveaux du local au global comme dans le cas du Bade-Wurtemberg, ou « *dirigiste* » lorsque l'impulsion est largement extrarégionale comme dans les régions françaises ou japonaises. Plus généralement, on peut remarquer que certains territoires font nettement moins « système » que d'autres et que, par conséquent, le concept de SRI n'est finalement peut-être pas applicable à tous les territoires.

La tradition schumpeterienne est également dominée par quelques autres aspects de la théorie de l'innovation du grand auteur. Il y a par exemple le modèle des cycles de long terme. L'application aux territoires est évidente : lorsque certains sont très fortement marqués par un système industriel précis, leur destin est lié à la dynamique évolutive du paradigme technologique correspondant. Il y a donc des cycles de territoires comme il y a des cycles techno-économiques. Schumpeter définit également l'innovation comme un processus de destruction créative (*die schöpferische Zerstörung*). Un auteur comme Richard Shearmur n'a pas oublié ce « détail » et pose une excellente question (implicite dans plusieurs de ses articles, et plus nettement formulée dans ses conférences récentes devant des

²³⁹ Comme le résume bien Pierre Veltz (1994) : « le lien fondamental entre l'organisation territoriale des acteurs et l'innovation, c'est que les effets d'interaction dans la proximité démultiplient les capacités d'apprentissage ».

policymakers régionaux) : promouvoir l'innovation est certainement un excellente idée pour créer du développement en général, mais où se feront respectivement la création et la destruction ? Dans son dernier article (Shearmur, 2012) il examine la fonction particulière des villes. Il constate d'abord que si les grandes agglomérations sont des lieux qui contribuent particulièrement aux processus d'innovation, elles ne captent pas non plus tous les fils du dispositif (leur point fort est surtout dans les étapes de commercialisation car elles sont par essence des marchés) ; plusieurs études ont montré des cas d'innovation qui relèvent largement de facteurs localisés dans des territoires ruraux ou périphériques ; et puis il faut se souvenir des effets destructeurs de l'innovation qui relativisent le discours hégémonique sur le bonheur des villes et de leur classe créative :

This hegemonic discourse also legitimates the social dislocation and individual hardship that innovation can cause (e.g. through job loss, community decline), a question rarely addressed in the literature on economic innovation"(Shearmur, 2012, p.511).

3. L'approche marshallienne et les districts

La littérature économique qui intègre à la fois les dimensions *géographique* et *cognitive* doit énormément à celui qui peut être considéré comme le grand fondateur de la théorie économique moderne : Alfred Marshall. Toute analyse de la spatialisation des activités économiques fait explicitement ou implicitement référence aux concepts développés au tournant des 19^{ème} et 20^{ème} siècles par ce grand auteur dont les apports à la théorie microéconomique (néoclassique) ne doivent pas faire oublier qu'il est aussi le précurseur de plusieurs domaines de spécialité en économie. Son analyse des facteurs de production et des fondements du développement des firmes l'ont amené non seulement à présenter de manière analytiquement claire les diverses formes d'*effets internes* aux organisations productives (typiquement, les *économies d'échelle*), à partir de la formalisation de la fonction de production - outil central du modèle néoclassique avec la fonction d'utilité -, mais aussi d'introduire le concept d'*effets externes* (*externalités*), lequel ouvre tout un champ d'exploration à l'*économie géographique*. De nos jours, beaucoup de contributions à cette spécialité incorporent aussi des aspects plus interdisciplinaires et/ou hétérodoxes vis-à-vis de la norme dominante d'inspiration néoclassique issue des travaux de Marshall, mais le discours économique ne saurait se passer des concepts fondateurs d'effets internes et externes.

- La période de croissance de l'après-guerre a été marquée par un essor productif typiquement « fordiste » - peut-être plus encore en France que dans d'autres pays européens. L'aménagement du territoire était largement pensé dans ce cadre conceptuel où les *effets de taille* des organisations étaient au cœur du débat, articulés sur le principe de standardisation. La littérature économique sur les régions et les territoires qui se développe à partir des années 80 s'inscrit au contraire dans un courant de pensée « post-fordiste » - inspirée par des travaux sur le capitalisme contemporain comme ceux d'Aglietta (1976), Boyer (1986) ou Coriat (1990,1994). En particulier, la « nouvelle géographie socio-économique » popularisée par des auteurs comme Georges Benko et Alain Lipietz (1992, 2000) met surtout en évidence les *effets externes* de toutes sortes qui caractérisent le développement contemporain des nations et des territoires – en positif comme en négatif. Comme le rappelait la Ministre Dominique Voynet dans son introduction à Benko, Lipietz (2000) : *Nous pouvons, avec le recul, tirer un bilan de la période que les auteurs de ce recueil appellent « fordiste ». Si nous lui sommes redevables d'une bonne part de la puissance française, nous lui devons aussi des factures impayées : exode rural, urbanisation désordonnée, allongement continu des distances domicile-travail, surconsommation énergétique, fragilité de notre tissu de PME-PMI, reprise de la concentration des centres de décision en région parisienne, ou encore dégradation de l'environnement* (op. cit. p. 2).

Le concept d'externalité

Comme on vient de le rappeler, sans le cadre conceptuel forgé par Marshall, la science économique contemporaine ne saurait penser ni les *externalités géographiques* qui fondent l'existence des agglomérations ni les *externalités environnementales* qui rendent compte des enjeux du cadre de vie. Le concept d'externalité renvoie à l'idée d'une interaction hors marché, c'est-à-dire sans contrepartie monétaire. Les économies externes *positives* de Marshall décrivent les avantages économiques, assimilables à des facteurs productifs gratuits, retirés par les entreprises qui décident de se localiser dans certains environnements (généralement urbains) et qui bénéficient ainsi des investissements et apprentissages faits par les autres entreprises : infrastructures déjà générées, formation d'une main d'œuvre qualifiée et acculturée à l'industrie, etc. Mais il existe aussi des *externalités négatives*, comme par exemple l'usage de biens publics dégradables par l'usage (eau pure, air sain, espace disponible, etc.) qui font que les nouvelles entreprises seront cette fois-ci désavantagées, sans compensation monétaire puisqu'il n'y a pas de marché de ces biens. Ainsi, l'économie des agglomérations urbaines est directement concernée par toutes ces formes d'externalités : positives avec les effets d'agglomération décrits par Marshall (renforçant les économies d'échelle par des phénomènes résiliants matériels et immatériels entre firmes et autres acteurs locaux) et négatives avec des effets de pollution ou d'encombrement.

Le retour de l'*espace* dans la théorie économique, particulièrement sous l'impulsion de Paul Krugman, est un fait notable. Il s'agit d'une approche nouvelle de l'espace, sans lien particulier avec la tradition économique, remontant au 19^{ème} siècle, de von Thünen ou celle des places centrales à la Christaller. Nous voulons souligner ici que ce retour est possible dans l'axiomatique néoclassique grâce au concept d'externalité. Tous les effets externes ne sont pas *localisés*, mais la littérature économique a très tôt analysé des exemples d'interaction hors marché liés à la proximité dans l'espace usuel. Le modèle le plus célèbre est celui de Meade (1952) qui évoque les avantages mutuels d'une localisation proche des fermiers et des apiculteurs : les premiers utilisent gratuitement le service de fécondation des abeilles et les seconds bénéficient pour leurs insectes de la nourriture gratuite offerte par les arbres fruitiers. Dans ce cas on voit qu'il y a même une double forme d'externalité positive expliquant l'intérêt de l'agglomération d'activités. Lorsqu'il y a une asymétrie plus radicale entre acteurs économiques, la question d'*économie publique* qui se pose concerne l'éventuelle mise en place de systèmes de paiement (directs entre acteurs ou via des systèmes de taxes ou subventions publiques) pour inciter à une co-localisation qui est génératrice d'utilité collective.

Les externalités de connaissance

Dans ses *Principles of Economics*²⁴⁰, Marshall évoque comme exemple type d'économies externes expliquant l'existence de *districts industriels* - ceux de la première révolution industrielle - le fait d'avoir plus facilement accès à des savoirs particuliers qui favorisent l'émergence d'innovations : *les secrets de l'industrie cessent d'être des secrets, ils sont pour ainsi dire dans l'air*. Cette expression est à la base du titre d'un des articles qui a marqué la littérature contemporaine sur le rapport entre innovation, économie de la connaissance et territoires : "The secrets of industry are in the air: Industrial cooperation and the organizational dynamics of the innovative firm" (Foray, 1991).

Les grands classiques de la recherche sur les performances innovantes à l'intérieur de réseaux ou milieux localisés, comme Becattini (1992) font expressément référence au « district marshallien ». Les théoriciens du modèle de la *Troisième Italie* témoignent pourtant d'une démarche qui déborde largement le paradigme économique néoclassique, puisqu'ils donnent une large place aux relations sociales spécifiques des territoires pour expliquer la possibilité et l'efficacité des relations inter-firmes menant à la coopération, mais il s'agit bien d'un mécanisme marshallien dans la mesure où l'on considère ici que l'avantage comparatif retiré de la localisation passe par des relations hors marché . L'école francophone des *milieux innovateurs* (particulièrement le groupe franco-suisse du GREMI) conforte cette approche des spécificités territoriales en soulignant la dimension innovante de ces relations de proximité. Aydalot (1986) explique qu'il existe des « milieux » plus ou moins propices au développement grâce à des formes de créativité en réseau (comme on dirait de nos jours) qui n'ont pas seulement une dimension organisationnelle comme la coopération en R&D qui peut s'affranchir en partie de la proximité, mais en mobilisant les ressources matérielles et humaines d'un territoire précis. On est bien ici dans la lignée des effets de district décrits par Marshall, mais l'approche des *milieux* insiste particulièrement sur la dimension cognitive qui est évidemment centrale dans toutes les formes de créativités collectives qui induisent du développement économique par l'innovation.

Une autre grande figure de la relation innovation-territoire est Michael Porter. Il est connu pour avoir conceptualisé - et sans doute encore plus popularisé auprès des décideurs territoriaux – l'idée de *cluster* innovant. Le succès universel de cette vision stratégique du développement par l'innovation dans des « éco-systèmes » localisés (pour reprendre l'expression imagée à la mode) est tel qu'une grande partie des politiques d'innovation sont, de nos jours, des politiques de *cluster*. Même si de

²⁴⁰ Marshall (1925) 2^{ème} édition (posthume)

grands instruments nationaux restent présents, comme le Crédit Impôt Recherche (CIR) en France²⁴¹, il est en effet mondialement reconnu que les politiques les plus efficaces sont celles qui tiennent compte des potentialités systémiques inscrites dans les territoires. C'est un peu la revanche du *bottom-up* géographique sur le *top-down* des grandes politiques de type colbertiste. De nos jours, dans le monde entier ou presque, on pratique des « *cluster policies* ». Le rapport INNOVA (2008)²⁴², qui recense les politiques de cluster (et en trouve dans 26 pays sur 31 étudiés en Europe et à proximité), propose la définition suivante :

*A cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities. Because of the shared proximity – both in terms of geography and of activities – cluster constituents enjoy the economic benefits of several types of positive location-specific externalities. These externalities include access to specialised human resources and suppliers, **knowledge spillovers**, pressure for higher performance in head-to-head competition and learning from the close interaction with specialised customers and suppliers.*

Cette définition fait clairement apparaître (souligné par nous dans la citation) les transferts de *connaissance*. Elle souligne aussi le recours à une population aux *compétences* spécialisées qui est une dimension centrale du district marshallien. Elle introduit enfin des paramètres très inspirés de Porter : l'importance de *mécanismes de marché* comme la concurrence qui stimule les acteurs et la relation verticale avec des clients exigeants d'un côté et des fournisseurs compétents de l'autre. Si un espace géographique contigu peut apporter tous ces ingrédients, on aura affaire à un territoire potentiellement innovant, capable de se développer selon une dynamique endogène.

Porter pose bien l'hypothèse marshallienne que les avantages compétitifs les plus importants des firmes se situent à l'*extérieur* d'elles-mêmes, en précisant que cet environnement externe est un système géographiquement localisé. Il est intéressant, à propos du « cluster » portérien (comme des autres variantes du concept), de rappeler que l'expression vient originellement de Marshall, lequel utilise le verbe et non le substantif, quand il se pose la question de ce qui amène les entreprises d'une

²⁴¹ Ces instruments ont leurs mérites et ne sont pas incompatibles avec les autres approches politiques, mais on peut signaler que l'Allemagne, par exemple, n'a jamais franchi le pas d'introduire un CIR bien que la question soit régulièrement remise en débat. Il faut dire que ce pays pense traditionnellement plus en termes de politiques génériques avec une vision sectorielle et géographique, qu'en termes d'instruments macroéconomiques.

²⁴² INNOVA, Cluster policy in Europe. A brief summary of cluster policies in 31 European countries, Oxford Research AS, January 2008
http://www.europe-innova.eu/c/document_library/get_file?folderId=148901&name=DLFE-9311.pdf

certaine branche à s'agglomérer (*to cluster*) dans certains lieux.

Du local au global

Le grand apport de Porter et l'explication du succès littéralement médiatique de ses travaux résident sans doute dans la prise en compte de la relation local-global. Les districts « italiens » étaient typiquement fait de petites entreprises partageant une culture commune (et capables de relations assez fusionnelles au niveau des individus impliqués dans leur gouvernance). Au contraire, le modèle décrit par Porter est une concentration d'acteurs hétérogènes : petites et grandes firmes, institutions d'enseignement, de formation et de recherche, services et administrations diverses²⁴³. Les exemples les plus aboutis se retrouvent plus souvent dans des grandes agglomérations que dans des vallées isolées (fussent-elles de la Forêt Noire²⁴⁴...). Porter insiste sur le fait que la présence d'au moins un acteur « global » comme un groupe industriel multinational est essentiel pour assurer l'efficacité et le développement durable du cluster. Les *externalités de connaissance* sont donc bien à l'oeuvre localement, aussi bien entre les grandes entreprises et leurs sous-traitants et prestataires de services qu'entre le monde économique et celui de l'enseignement et de la recherche, mais l'appui organisationnel et stratégique d'au moins un acteur global est essentiel pour relier le système local au système-monde.

Ce point mérite d'être souligné car, à notre avis, il y a souvent méprise de la part des décideurs locaux/régionaux qui pensent spontanément en termes de gouvernance d'un système complet sur le périmètre institutionnel qui les concerne. Si la construction de cohérences systémiques dans l'écosystème local est bien un enjeu capital, il est particulièrement dangereux de ne pas analyser avec autant de soin les *connectivités externes*. Pour reprendre la métaphore des sciences du vivant, rappelons que les systèmes écologiques des niches environnementales les plus restreintes et spécifiques utilisent la circulation atmosphérique planétaire et la lumière d'un astre situé à 150 millions de kilomètres ! De même, les clusters les plus innovants recherchent au niveau global non seulement leurs marchés mais aussi une partie de leurs ressources cognitives. Une politique forçant les acteurs à

²⁴³ La variété des acteurs impliqués dans un cluster est une dimension à analyser en soi. Dans cette partie nous nous concentrons sur la question de la *proximité*, mais la gestion de l'*hétérogénéité* institutionnelle est également importante et elle est clairement reliée à l'autre : seules les grandes agglomérations peuvent envisager de posséder toute la variété nécessaire. Ceci nous ramène à un autre concept économique (différent des effets marshalliens internes et externe), celui des *economies of scope* développées à partir de l'article fondateur de Panzar et Willig (1977).

²⁴⁴ La littérature sur les milieux innovants a mis en exergue des cas de spécialisations innovantes dans des niches, et parfois cité les vallées souabes au même titre que celle de l'Arno en Italie ou le pays d'Oyonnax en France. Cela correspond certainement à une certaine réalité historique, mais considérer le Bade-Wurtemberg actuel sans voir la conurbation de Stuttgart et ses sièges de multinationales risque de faire dévier l'analyse.

tout trouver sur place serait suicidaire²⁴⁵. Une meilleure référence théorique pour les décideurs est le concept de « capacités absorbatives » des acteurs locaux. Toute une littérature économique a été consacrée à ce concept depuis l'apport séminal de Cohen et Levinthal (1990)²⁴⁶.

Vers une théorie de la connaissance

Jusqu'à quel point les externalités de connaissance sont-elles locales ? Si l'on fait l'hypothèse que les territoires - en tout cas certains - sont porteurs d'externalités de connaissance, et que l'on admet simultanément que les transferts cognitifs ne sont pas tous locaux, la grande question, à la fois théorique et pratique, est de savoir faire le tri entre ce qui est plus naturellement local et ce qui au contraire s'affranchit de la distance. Les années 1990 ont vu se développer beaucoup de travaux sur ce sujet, y compris avec des validations empiriques. Typiquement, Jaffe, Trajtenberg et Henderson (1993), sur l'exemple de l'inventivité technique (brevets), montrent que ce qui favorise particulièrement la concentration géographique c'est le caractère *tacite* des connaissances échangées. Le fait qu'une connaissance soit tacite (un savoir-faire, une compétence particulière,...) nécessite une proximité pour l'échange et l'absorption. Inversement, les connaissances *codifiées* comme celles produites par la science, se jouent en principe de la distance. Encore faut-il se méfier des conclusions hâtives : la « science faite » est aisément transmissible, surtout à l'ère d'internet où le transfert d'information se fait en temps réel et sans considération de distance géographique ; la compréhension et l'interprétation de la science font déjà l'objet de contraintes beaucoup plus fortes et là, des distances cognitives liées à la formation, à la culture ou à la langue peuvent se corrélérer avec la distance géographique ; quant à la « science en train de se faire », toutes les études montrent qu'il s'agit d'un processus où intervient énormément de connaissances et d'échanges informels. La connectivité scientifique implique à la fois des phases de proximité et des phases où la relation se passe aisément à distance²⁴⁷.

L'autre question déjà évoquée plus haut, est celle de la bonne échelle géographique nécessaire pour gérer une connectivité élargie à de nombreux acteurs. Dans la pratique, le cluster innovant devra impliquer des producteurs de science et de technologie, des services de divers types (en particulier des

²⁴⁵ Exprimée comme cela, la question paraît triviale, mais n'a-t-on pas souvent vu des responsables municipaux ou régionaux s'inquiéter de ne pas avoir sur leur territoire toute la panoplie des acteurs de l'innovation ?

²⁴⁶ Cohen et Levinthal (1990) précisent dans leur *abstract*: "In this paper, we argue that the ability of a firm to recognize the value of new, external information, assimilate it, and apply it to commercial ends is critical to its innovative capabilities". On peut appliquer cette remarque à tout un territoire.

²⁴⁷ Pour une réflexion sur la proximité géographique temporaire, voir Torre (2008).

KIBS²⁴⁸), des institutions de formation, des acteurs financiers, etc. Le problème est celui de la gouvernance de ce système hétérogène. La variété des connections est une source de contraintes et d'opportunités pour le développement local. C'est un fait reconnu, mais l'analyse de cette variété, dans un bon équilibre global-local, et de ses implications en matière de politiques publiques reste encore sommaire (Benneworth, 2011).

²⁴⁸ KIBS : « Knowledge-Intensive Business Services » comme par exemple les consultants en droit, management, informatique, etc. Leur contribution à la capacité absorbative des territoires et au développement d'activités innovantes est reconnue comme capitale par des auteurs comme Miles *et al.* (1995) et Muller, Zenker (2001).

4. L'apport de l'économie de la connaissance

La relation entre connaissance et territoires (traitant, entre autres des clusters) a fait l'objet d'une longue série de travaux. Voir typiquement l'article de Cooke (2001). L'intuition de Marshall concernant l'interaction cognitive entre firmes a donc connu beaucoup de développements. La recherche en économie de la connaissance, qui s'est beaucoup développée de son côté, particulièrement dans la lignée des travaux de Kenneth Arrow, a bien entendu rencontré l'économie géographique. Nous avons déjà cité pour la France les apports de Dominique Foray (en rapport étroit avec ceux de Paul David) qui mettent particulièrement en scène la distinction entre connaissance formelle et connaissance tacite²⁴⁹.

La nature des connaissances

Les connaissances informelles, qui sont souvent tacites par nature plus que par volonté, sont plus facilement appropriables parce que non copiables. Ce sont par exemple les savoir-faire des employés d'une entreprise, des compétences individuelles ou d'équipe, qui ne peuvent pas bénéficier à d'autres acteurs tant qu'ils restent dans l'entreprise. Il en va tout autrement des connaissances qui peuvent être écrites ou codifiées d'une manière ou d'une autre : ces biens cognitifs sont une source inépuisable d'externalités, car ils sont *non exclusifs, non rivaux et cumulatifs* (voir encadré ci-dessous). Cela pose un problème très particulier à l'analyse économique et cela justifie des modes de gouvernance (législation, management, action publique...) tout à fait différents des modèles habituels.

Le rapport avec la proximité géographique (ou autre : organisationnelle, culturelle, identitaire), tient au fait que le caractère plus ou moins tacite de la connaissance est variable selon que l'éventuelle interaction se fait entre acteurs proches ou lointains. Une connaissance parfaitement formelle, n'est en principe pas localisée. Certaines connaissances tacites présentent en revanche un caractère « local » prononcé : elles sont partagées dans un environnement restreint.

²⁴⁹ Cowan, David, Foray (2000).

- Selon Foray (2000, p. 60), la connaissance est un bien *non excluible*, c'est-à-dire qu'il est difficile de rendre ce bien exclusif (contrôlé de façon privée). Il est bien plus difficile pour la firme de contrôler ses connaissances que ses machines, c'est-à-dire ses actifs immatériels que ses actifs physiques. Les occasions de fuite et de débordement (*spillover*) sont très nombreuses. Informations et connaissances s'échappent en permanence des entités qui les ont produites et les concurrents – entre autres – peuvent les utiliser gratuitement. C'est un cas typique d'externalité. Dans le cas des externalités physiques comme celles rapportées par Meade (*cf supra*) il y a une limite, mais les externalités de connaissance ont une autre propriété qui démultiplie leur effet : la connaissance est un *bien inépuisable et non rival*. Cela signifie qu'elle ne se détruit pas par l'usage : « l'usage d'une connaissance par une personne additionnelle ne suppose pas la production d'un exemplaire supplémentaire » (op. cit. p. 61). Les agents économiques ne sont pas rivaux pour sa consommation. David (1993) parle « d'expansion infinie ». Une dernière caractéristique de la connaissance est qu'il s'agit d'un *bien cumulatif*, dans la mesure où « une connaissance est le facteur principal de production de nouvelles connaissances » (op. cit. p 62). C'est particulièrement vrai en science. Du coup, les externalités se renforcent. On voit à quel point la sphère de la connaissance est un creuset d'externalités.

Foray (2000, p.3) souligne que l'*économie de la connaissance* a émergé en tant que discipline lorsque se sont développées les « économies fondées sur la connaissance », c'est-à-dire des économies où la part des emplois très qualifiés est devenue non négligeable, où le poids des secteurs de l'information a considérablement augmenté et où la part du capital immatériel a commencé à dépasser celle du capital physique. Soulignons que les environnements typiques de cette révolution sont ceux des grands centres urbains. L'auteur indique bien que cette évolution du système économique « se traduit par une augmentation puissante des externalités de savoir ». Nous pouvons conclure que l'agglomération urbaine du futur (et déjà du présent) est avant tout un lieu optimal pour le déploiement d'externalités spatiales de ce type.

La connaissance comme bien public

Plus généralement, ces travaux sont une réflexion sur la notion de *bien public* ce qui ramène à la conception marshallienne d'effets externes : la connaissance est souvent (mais pas toujours) non appropriable et non rivale ce qui en fait une externalité positive. Même produite de manière privée, elle constitue un bien public ; d'où la question de la régulation par l'Etat, par exemple par les droits de propriété intellectuels si l'on veut rétablir un niveau optimal d'incitation à la recherche, à l'invention et à l'innovation. Ces questions nous ramènent à l'économie géographique à partir du moment où l'espace n'est pas neutre dans la formulation des phénomènes d'émission, de réception, d'appropriation ou de construction collective de la connaissance.

The development of new technologies is fundamentally a localized and path-dependent learning

process to which the access is quite limited even when the general characteristics are publicly owned.(Cohendet, Héraud, Zuscovitch, 1993, p.67)

Un point important est à souligner à ce propos : si, à cause de l'encastrement spatial (territoire) et temporel (dépendance des trajectoires passées) des acteurs de l'innovation, le bien informationnel n'est pas si « public » que l'on pourrait penser à priori, les considérations usuelles en matière de droits de propriété (brevets, etc.) et les hypothèses fondant les politiques ne tiennent plus. Une des conclusions que nous tirions dans les années 1990 était que les politiques publiques de substitution de la recherche publique à la recherche privée (le modèle technologique colbertiste français) se retrouvent moins légitimée dans un contexte de production de savoir qui semble de plus en plus « localisé » avec la complexification des systèmes socio-techniques contemporains. On pouvait par contre trouver matière à justifier des politiques plus transversales et visant à mieux « catalyser » les interactions et transferts de savoir. Entre temps, le développement des politiques de clusters a largement confirmé l'intuition théorique.

Les politiques de cluster et la recherche publique

En matière d'actions politiques, des questions concrètes se posent concernant le rôle des institutions publiques de recherche : dans quelle mesure les institutions académiques génèrent-elles des retombées cognitives sur les acteurs économiques proches ? et par quel biais : transfert de connaissances, formation, autres formes d'interaction cognitive ?

L'implication des pouvoirs publics et des institutions académiques avec les entreprises sur les territoires a été particulièrement travaillée sous la forme du modèle de la *Triple Hélice* (Etzkowitz, Leydesdorff, 1997). Les politiques publiques ont mis en place de manière volontariste des projets visant à reproduire ce qui s'était développé spontanément sur certains territoires. De même que les réflexions sur les districts marshalliens à l'italienne des années 1980 ont inspiré les SPL (Systèmes Productifs Locaux) de la DATAR à partir de 1999, les clusters fondés sur la science et la technologie comme ceux de la *Silicon Valley* et de la *Route 128* (cas documentés par Saxenian, 1994) ont inspiré des politiques comme celles les Pôles de compétitivité en France. Il est peu de politiques de développement local, de nos jours, qui ne s'appuient pas, centralement ou marginalement, sur des acteurs de type académique.

Conclusion provisoire et transition vers les questions de créativité collective

En guise de conclusion et de transition vers les thèmes qui restent à traiter, particulièrement les théories de la créativité, revenons vers le constat des années 1990 : avec des savoirs et des compétences de plus en plus spécialisés et localisés, l'hypothèse du « bien public » attaché à la connaissance n'apparaît plus aussi pertinente. Les acteurs privés devraient craindre beaucoup moins l'imitation (transformation des actifs cognitifs privés en information publique), car l'appropriation non contrôlée de leurs savoirs particuliers par d'autres organisations est difficile. Les politiques devraient de leur côté insister moins sur la production d'un contexte de sécurisation des savoirs privés (propriété intellectuelle) ou de substitution de la recherche publique à la recherche privée (sous le prétexte qu'elle serait sous-optimale par manque d'incitation) et penser plus aux moyens de renforcer les échanges et transferts sur le territoire.

En fait, la littérature spécialisée dans l'étude des phases amont de la création technologique va de nos jours encore plus loin. En observant le fonctionnement des communautés de connaissance qui construisent les nouveaux savoirs, on observe que l'enjeu est parfois exactement l'inverse du principe d'appropriation : ce que souhaitent les acteurs visant l'innovation potentielle, c'est de construire collectivement des représentations nouvelles, en rupture avec l'existant, et leur problème consiste plus à se faire comprendre et reconnaître dans leur originalité qu'à se protéger de l'imitation, car seuls ils ne peuvent pas aboutir.

Le rapport de ces considérations avec la problématique urbaine tient au fait que les communautés créatives (en science, technologie, art, etc.) s'y concentrent. La ville doit donner à ces différents milieux de bonnes raisons de rester (aménités), faciliter les échanges en interne et entre elles, offrir les infrastructures nécessaires, voire monter des systèmes « catalytiques » comme des lieux de rencontre, des forums, des *ideas' labs*, etc.

Références

- Aglietta M. (1976), *Régulation et crise du capitalisme*, Paris : Calmann-Lévy.
- Aydalot Ph. (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, GREMI, Paris.
- Aydalot Ph. (1985) « *Économie régionale et urbaine* », Paris : Economica.
- Becattini (1992), « Le district marshallien : une notion socio-économique » in G. Benko, A. Lipietz (dir) *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique* » Paris, Presses Universitaires de France (35-55).
- Benko G., Lipietz A. (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique* », Paris : Presses Universitaires de France.
- Benko G., Lipietz A. (2000), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Braczyk H.J., Cooke P., Heidenreich M. (1998), *Regional Innovation Systems – The role of governances in a globalized world*. London: UCL Press.
- Benneworth P., Dassen A. (2011), *Strengthening Global-Local Connectivity in regional innovation strategies*. OECD Regional Development working paper 2011/01, Paris: OECD.
- Boyer R. (1986), *La théorie de la régulation, une analyse critique*, Paris : La Découverte.
- Brunet R. (2002), « Lignes de force de l'espace européen » in *Mappemonde* 66-2 (14-19).
- Camagni R. (1992), « *Principes et modèles de l'économie urbaine* », ASRDLF, Economica
- Cohen W.M., Levinthal D.A. (1990), "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation," *Administrative Sciences Quarterly* 35 (569-596).
- Cohendet P., Héraud, J-A., Zuscovitch E. (1993), « Technology, economic networks and innovation », in D. Foray, Ch. Freeman, *Technology and the Wealth of Nations – the dynamics of constructed advantage*, London and New York: Pinter Pub. and OECD (66-76).
- Cooke P. (2001), "Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy", *Industrial and Corporate Change* 10 (4), (945-974).
- Coriat B. (1990), *L'atelier et le robot – essai sur le fordisme et la production de masse à l'âge de l'électronique*, Paris : Christian Bourgeois éditeur.
- Coriat B. (1994), *L'atelier et le Chronomètre*, Paris : Christian Bourgeois éditeur.
- Couzon I. (2003), « «Les espaces économiques » de François Perroux (1950). Organisation de l'espace et aménagement du territoire dans l'économie et la géographie françaises au milieu du XXème siècle», *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2003/2 n° 9, (81-102).
- Cowan R., David P. A., Foray D. (2000), « The Explicit Economics of Knowledge Codification and Tacitness », *Industrial and Corporate Change*, vol. 9, (211-253).
- David P.A. (1993), « Knowledge, property, and the system dynamics of technological change » *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, Washington DC: World Bank.
- Etzkowit H., Leydesdorff L.(eds.) (1997), *Universities in the Global Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London: Cassell Academic.
- Foray D. (1991), "The secrets of industry are in the air: Industrial cooperation and the organizational dynamics of the innovative firm", *Research Policy*, 20/5 (393-405).
- Foray D. (2000), *L'économie de la connaissance*, Paris : La Découverte.
- Halbert L. *L'avantage métropolitain* (2010), Paris : Presses Universitaires de France.
- Héraud J-A. (2003) « Régions et innovation » in P. Mustar, H. Penan (s.l.d. de) *Encyclopédie de l'innovation*, Paris : Economica (645-664).
- Jaffe A.B., Trajtenberg M., Henderson, R. (1993), "Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations", *Quarterly Journal of Economics*, 108/3 (577-598).
- Lajugie J., Delfaud P., Lacour C. (1983), « *Espace régional et aménagement du territoire* » Dalloz.
- Lundvall B-Å (1992), *National Systems of Innovation : An analytical framework*, London: Pinter Publs.
- Marshall A. (1925), *Principles of Economics*, 2^{ème} ed., McMillan & Co.
- Meade J.E. (1952), "External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation", *Economic Journal*, 62 (54-67).
- Miles I., Kastrinos N., Flanagan K., Bilderbeek R., den Hertog P., Huntink W., Bouman M. (1995), *Knowledge-Intensive Business Services: - Users, carriers and sources of innovation*, EC, Luxembourg (DG13

SPRINT-EIMS)

- Muller E., Zenker A. (2001), "Business services as actors of knowledge transformation: the role of KIBS in regional and national innovation systems", *Research Policy*, 30/ 9 (1501–1516).
- Panzar J.C., Willig R.D. (1977), "Economies of scale in multi-output production", *Quarterly Journal of Economics*, 91/3 (481-493).
- Perroux F. (1969), "L'économie du XXème siècle", PUF.
- Perroux F. (1982), "Dialogue des monopoles et des nations. Equilibre ou dynamique des unités actives ? » PUG
- Polèse M., Shearmur R. (2009), « *Economie urbaine et régionale. Introduction à la géographie économique* », Economica.
- Polèse M. (1994), « *Economie urbaine et régionale. Logique spatiale des mutations économiques* » ASRDLF, Economica.
- Porter M.E. (2000), "Location, competition and economic development : local clusters in a global economy", *Economic Development Quarterly*, 11 (15-34)
- Rosenberg N. (1982), *Inside the black box: technology and economics*, Cambridge: C. Univ. Press.
- Saxenian A.L. (1994), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Shearmur R. (2012), "Are cities the font of innovation? A critical review of the literature on cities and innovation", *Cities*, 29 (S09-S18).
- Thisse J-F., Walliser B. (1998), « Is space a neglected topic in mainstream economics ? », *Recherches Economiques de Louvain* 64(1), (11-22).
- Torre A. (2008), "On the role played by temporary geographical proximity in knowledge transmission", *Regional Studies* 42 (6), (869-889).
- Veltz P. (1994), *Des territoires pour apprendre et innover*, Paris : Editions de l'Aube.

B. L'apport de l'économie et du management de la créativité aux stratégies urbaines

Jean-Alain HERAUD

Introduction

Au cours des dernières décennies, les politiques de développement territorial ont été, à juste titre, influencées par la pensée économique (et managériale) touchant à la *connaissance*. Les objectifs européens en matière d'économie fondée sur la connaissance comme les politiques d'innovation nationales de plus en plus axées sur la notion de *cluster* correspondent bien à une époque (entre les années 1990 et 2000) où l'on découvrait les différentes facettes cognitives des processus menant à l'innovation – bien sûr en les croisant avec la dimension spatiale. Qu'il s'agisse de modèles théoriques néo-schumpétériens (évolutionnistes) ou néoclassiques (croissance endogène), les références à la connaissance sous ses diverses formes est omniprésente à la fois dans les analyses et les politiques. Un ouvrage récent fait le point sur les dernières avancées en la matière : Meusberger *et al.* (2013)²⁵⁰. On y trouve des contributions qui montrent les limites d'une approche du changement économique qui se référerait seulement à des processus d'exploitation et de diffusion de la connaissance. La création de connaissances *nouvelles et pertinentes* est en soi un mécanisme complexe, encastré dans des organisations, des communautés et des territoires, qui mérite une analyse approfondie. Ce processus créatif ne saurait être maintenu en dehors du champ de l'analyse économique sans en ôter une grande partie de l'intérêt à la fois théorique et opérationnel.

Créativité et connaissance

Par rapport à la problématique du développement, qu'apporte de nouveau la notion de *créativité* ? S'agit-il d'habiller d'un nouveau mot des approches et des pratiques déjà bien établies ou bien y a-t-il quelque chose qui manquait à l'approche purement cognitive de l'innovation ? Nous voulons établir ici le fait que la créativité est un concept générique distinct de celui d'innovation et que cette dernière ne se résume pas à de l'accumulation de connaissances, ni même à l'émergence de connaissances radicalement nouvelles. Se concentrer sur la production et l'usage des connaissances, c'est méconnaître la nature foncièrement entrepreneuriale de l'innovation soulignée par Schumpeter en son temps²⁵¹.

²⁵⁰ Voir en particulier la première partie de l'ouvrage (*Knowledge creation and the geography of the economy*)

²⁵¹ Dans ses premières œuvres (*Théorie du développement économique*) Schumpeter tend à placer la cause première de l'innovation dans un monde créatif tout à fait exogène par rapport à l'économie, qui est celui de la science. Sa dernière

De même, penser exclusivement la croissance en termes d'accumulation de capital humain, c'est oublier la nature radicale de certains changements où il s'agit parfois plus de désapprendre (*think out of the box*) que de perfectionner les modes courants de compréhension du monde. Ce que nous ont appris l'histoire des sciences et l'épistémologie moderne, c'est que la recherche ne relève pas que de la « science normale » : il y a aussi parfois des ruptures de paradigme²⁵². A l'instar de la science, l'innovation n'est pas toujours cumulative dans son processus de production. Sans qu'il y ait nécessairement oubli de l'ancienne culture et des anciens savoir-faire, lesquels sont englobés dans la nouvelle représentation, ce dont il s'agit avec l'innovation de rupture, c'est de développer un nouveau paradigme en pensant différemment. L'acte de penser différemment n'est pas un apprentissage et il requiert une autre sorte de compétence²⁵³. Le découvreur ici n'est pas un savant plus savant que les autres, un manager qui sait mieux optimiser que ses concurrents, mais un être capable de « vision ».

Diverses formes de créativité

Ce que permet aussi le changement de focale introduit par la notion de créativité, c'est de mettre à distance le modèle politiquement trop prégnant de l'innovation fondée sur la science et la technologie. D'autres sortes de créativité sont également (peut-être même de plus en plus souvent) à l'origine d'innovations, même si la technologie est aussi le plus souvent sollicitée en parallèle : comme le décrivait encore une fois Schumpeter (dans son ouvrage de 1942), l'innovation ne se limite pas aux produits et procédés nouveaux, mais peut concerner les organisations ou les marchés. Même en matière de produits nouveaux, la créativité peut être d'ordre culturel ou artistique. L'émergence de nouveaux styles de vie ouvre la voie à de nouveaux produits ou marchés. L'imagination de nouvelles fonctionnalités potentiellement intéressantes pour les usagers ou de services liés au produit est affaire de psychologie ou de sociologie plus que de technique. Même si la technique a précédé en un sens

oeuvre (*Socialisme, capitalisme et démocratie*) contient une vision relativement différente où la recherche est assez largement encadrée dans l'économie et la société, voire pilotée par les grandes entreprises (Héraud, 2001). Dans les deux cas, cependant, ce qui fait l'innovation, ce n'est pas tant la connaissance nouvelle que la volonté d'entreprendre. Dans la version « Schumpeter.1 », l'entrepreneur est un visionnaire assez éloigné du modèle de la rationalité économique ; dans la version « Schumpeter.2 », ce sont des managers qui décident d'investir des moyens dans l'aventure de l'innovation, mais avec une inévitable dimension d'audace et une capacité de projeter une vision susceptible de changer le monde. La créativité propre à l'entrepreneur schumpétérien c'est cette vision orientée vers l'action et non les capacités scientifiques ou gestionnaires (même si ces dernières sont fort utiles).

²⁵² et souvent un paradigme ne disparaît qu'au décès du dernier croyant, la nouvelle génération n'ayant pas les mêmes blocages cognitifs.

²⁵³ Il pourrait être éventuellement considéré comme un méta-apprentissage (apprendre à apprendre). Pour reprendre la terminologie de Gregory Bateson (*Vers une écologie de l'esprit*), la création serait alors un apprentissage au moins de niveau 2. Comme pour Bateson tout apprentissage génère aussi des apprentissages de niveau supérieur, celui qui a accumulé beaucoup de connaissances a peut-être aussi plus de chance d'avoir une idée de rupture en contrôlant ses apprentissages. Mais l'expert peut tout aussi bien s'enfermer dans un système de pensée contraire à l'innovation radicale.

l'innovation en la rendant possible (c'est souvent le cas des technologies numériques ou des matériaux nouveaux), c'est l'*innovateur* qui saisit cette opportunité par un acte créatif de type visionnaire.

L'innovation de rupture est affaire de vision plus que de R&D. Le néo-schumpétérien Gerhard Mensch distingue les *innovations de base* qui ouvrent un nouveau paradigme technologique, des *innovations d'amélioration* qui se contentent d'exploiter le paradigme technologique existant par un effort presque routinier de recherche (voire des « pseudo-innovations » lorsque le paradigme semble s'épuiser et que les producteurs sont à la recherche de nouveautés à tout prix, même factices, pour relancer la demande)²⁵⁴. Une innovation de base est un acte créatif radical qui ouvre un nouveau cycle de croissance dans la branche concernée. Ces considérations peuvent être reprises même pour des innovations plus modestes que celles qui ouvrent un nouveau cycle d'affaire à long terme. Il y a une catégorie d'innovations qui découlent de manières nouvelles de penser et des innovations qui explorent patiemment un paradigme. Sans chercher à émettre de jugement de valeur, il faut bien reconnaître ici deux formes différentes de créativité²⁵⁵.

La question des territoires

Là où l'économie de la connaissance tentait de saisir la spécificité des territoires en termes de production et de croisement de connaissances, grâce à des interactions de proximité ou des capacités absorptives particulières, l'économie de la créativité, elle, recherche les facteurs contextuels (culturels, institutionnels, etc.) qui favorisent l'émergence de visions nouvelles.

Comme l'économie est une science sociale, il nous semble que l'économiste ne saurait prétendre rendre compte de la *création* individuelle. L'économiste - ainsi que le chercheur en sciences de gestion - doivent par contre s'interroger sur les conditions favorisant la création individuelle ou collective dans les organisations. C'est ce que nous entendons par *créativité* : la capacité de créer ou la fréquence statistique de l'acte créatif.

²⁵⁴ « (...) *the economic situation tends to become critical if the impetus from prior basic innovations peters out and more pseudo-innovations are substituted for real improvement innovations. Then in a stalemate of technology, the propensity for basic innovation increases* » (Mensch, 1979, p. 48). L'auteur décrit un cycle d'affaires qui est lancé par une innovation de base, entretenu un moment par des innovations d'amélioration, puis qui s'épuise, la crise appelant alors à de nouveaux sauts qualitatifs (ouvrant un nouveau cycle).

²⁵⁵ « *These two forms of innovation are explained by completely different theories and do not behave alike in practice* » (Mensch, op. cit. p.48). « *A strictement parler, ces révolutions ne sont pas incessantes: elles se réalisent par poussées disjointes, séparées les unes des autres par des périodes de calme relatif. Néanmoins, le processus dans son ensemble agit sans interruption, en ce sens qu'à tout moment ou bien une révolution se produit ou bien les résultats d'une révolution sont assimilés* » (Schumpeter 1942, p. 122 en note)

L'économiste géographe, lui, doit tenter d'appliquer aux territoires ces réflexions organisationnelles, ce qui revient à compliquer encore l'analyse car le territoire est un ensemble plus ou moins bien articulé d'organisations privées et publiques (chacune capable d'une forme de créativité), un ensemble faisant l'objet d'une gouvernance elle-même complexe car multi-niveaux (ce qui pose la question de la créativité en matière de gouvernance).

Il s'est récemment développé toute une littérature managériale sur la manière de rendre les organisations plus créatives. Il existe aussi des méthodes de créativité comme TRIZ²⁵⁶, C-K²⁵⁷, etc. La question qui nous intéresse ici est évidemment de voir ce qui est transposable aux territoires, voire s'il y a des approches qui leur seraient spécifiques. En matière de territoires, la réflexion théorique comme l'observation indiquent que ceux qui sont a priori les plus propices à la création et à l'innovation de rupture sont les espaces urbains. D'où la question de la *ville créative* qui fait l'objet d'études de plus en plus abondantes et fouillées.

Avant d'en arriver à l'analyse des territoires créatifs, nous nous proposons de revenir sur la notion de créativité pour tenter de la cerner de manière plus analytique que la vulgate tirée des premiers travaux comme ceux de R. Florida, en nous référant à des approches à la fois économiques et managériales. L'étude des politiques de créativité, en particulier au niveau des territoires urbains, sera évoquée en conclusion, mais méritera des analyses complémentaires dans des travaux ultérieurs en la replaçant dans le cadre des théories de la gouvernance publique.

²⁵⁶ TRIZ est l'acronyme en langue russe de l'expression « théorie de la résolution de problème inventive ». La méthode, particulièrement adaptée au monde des ingénieurs, remonte à Genrich Altshuller à partir de 1946.

²⁵⁷ C-K est une méthode de créativité qui procède par une mise en relation du monde de la connaissance (K pour *Knowledge*) avec celui des concepts (C). Voir Le Masson, Weil, Hatchuel (2010).

▫ **Extraits de J.A. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, chap. 7**

« Le point essentiel à saisir consiste en ce que, quand nous traitons du capitalisme, nous avons affaire à un processus d'évolution. Il peut paraître singulier que d'aucuns puissent méconnaître une vérité aussi évidente et, au demeurant, depuis si longtemps mise en lumière par Karl Marx. Elle n'en est pas moins invariablement négligée par l'analyse en pièces détachées qui nous fournit le gros de nos thèses relatives au fonctionnement du capitalisme moderne » (p. 121)

« En fait, l'impulsion fondamentale qui met et maintient en mouvement la machine capitaliste est imprimée par les nouveaux objets de consommation, les nouvelles méthodes de production et de transport, les nouveaux marchés, les nouveaux types d'organisation industrielle – tous éléments créés par l'initiative capitaliste » (p. 121)

« (...) le problème généralement pris en considération est celui d'établir comment le capitalisme gère les structures existantes, alors que le problème qui importe est celui de découvrir comment il crée, puis détruit ces structures » (p. 123)

« (le) processus de Destruction Créatrice constitue la donnée fondamentale du capitalisme (...) toute entreprise capitaliste doit, bon gré mal gré s'y adapter » (p. 122)

Schumpeter (1942) : *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Trad. Payot, 1969

1. La créativité : de l'idée au concept

Le mouvement contemporain qui vise à replacer la créativité au cœur des politiques de développement territorial, en particulier la politique de la « ville créative », doit beaucoup à Richard Florida. Le modèle théorique que ce dernier propose (voir typiquement Florida, 2002) a été largement éprouvé et critiqué dans la littérature récente sur le sujet, ce qui n'enlève rien à son intérêt : il mérite d'être revisité et confronté à la contradiction - qui souvent se réfère à des contextes particuliers où il s'applique mal. Il faut cependant aussi se référer à d'autres auteurs, à commencer par Landry (2000) sur le thème de la ville créative, mais surtout remonter à une définition générale du concept de créativité comme celle proposée par Sternberg & Lubart (1999).

Le modèle de Florida et sa critique

On peut résumer ainsi la pensée de l'auteur de *The rise of the creative class*. La classe créative - formée typiquement, au sens étroit, de scientifiques et d'artistes, mais comprenant dans un sens plus large tous les professionnels qui concourent à la création et à l'innovation comme les managers, les consultants, les décideurs publics, etc. - constitue un atout fondamental pour le développement des territoires, car « *jobs follow creative people* »²⁵⁸. Le modèle de Florida étant fondamentalement un modèle d'attractivité (c'est d'ailleurs un des principaux points restrictifs qui lui est reproché), la politique recommandée est d'attirer ces personnes talentueuses en créant les conditions environnementales qui leur plaisent et qui favorisent leur activité créative (*people's climate*). On peut évoquer tout ce qui ressemble à des aménités urbaines, mais la qualité fondamentale du territoire attirant est la *tolérance* car les créatifs aiment la variété culturelle et la capacité des habitants à accepter d'autres comportements et visions du monde que les leurs. Au total, l'argumentaire floridien débouche sur le modèle des 3T : Talent, Technologie, Tolérance.

Résumée ainsi, on a bien affaire à une théorie de la créativité plus que de la création, puisqu'on met l'accent sur les conditions d'exercice de la création. Cela n'a rien de choquant pour une approche de type socio-économique, mais on verra qu'on peut aller plus loin en envisageant une analyse plus en profondeur du mécanisme de création collective²⁵⁹. Ce point est en relation avec la critique évoquée ci-

²⁵⁸ Pour Florida, ce sont les activités qui suivent le capital humain qualifié, et non l'inverse comme dans les modèles standard de la nouvelle économie géographique.

²⁵⁹ Déjà dans la littérature sur l'économie de la connaissance comme Cassier, Foray (2002), on trouve des analyses de

dessus : suffit-il d'attirer des créatifs pour obtenir de la création ? Ce modèle de développement exogène reste très attaché au paradigme néoclassique ordinaire des économistes du *mainstream* libéral, en ce sens qu'on reporte la phase créative dans la boîte noire individuelle et qu'on se contente de proposer des recettes de marché pour mieux « vendre » le territoire. Une autre approche consisterait à tenter d'analyser les interactions créatives entre les acteurs au sein du territoire. On en conclurait peut-être que toutes les catégories de créatifs ne sont pas aussi adaptées les unes que les autres au contexte local. Ou bien encore qu'il est plus intéressant de favoriser l'interaction de certains acteurs locaux pour produire de la création endogène que de faire venir des talents de l'extérieur (les deux politiques n'étant d'ailleurs pas incompatibles).

Si l'on retient l'idée que la création a à voir avec la variété des représentations du monde portées par des personnes susceptibles de se rencontrer, il suffit de penser à l'hétérogénéité des divers milieux présents dans une grande agglomération urbaine pour imaginer à une autre politique: faire se rencontrer les gens pour qu'enfin ils se parlent ! Cette idée-là est développée dans des politiques ou des projets comme les laboratoires d'idées et d'usage²⁶⁰, les forums citoyens, etc. La question théorique est ici celle de la *variété critique* comme condition de la créativité. En admettant que la création de formes cognitives nouvelles soit principalement liée à une variété de représentations susceptibles de se rencontrer²⁶¹, il existe deux modèles possibles pour les territoires : soit ils manquent de variété par excès d'homogénéité sociale et culturelle et on peut adopter la « recette » floridienne qui consiste à attirer des gens talentueux pour importer des visions individuelles « en rupture » ; soit la variété est largement présente sur le territoire, mais elle se révèle stérile, voire négative car source de conflits, et dans ce cas ce sont d'autres politiques qui méritent d'être considérées. Le premier modèle est sans doute plus pertinent dans certaines régions d'Amérique du Nord qu'en Europe.

Les limites des politiques d'attraction de talents, en lien avec la régénération urbaine, sont bien connues, en particulier du fait des résistances à la *gentrification*. Curieusement, l'attraction de talents peut aboutir à une homogénéisation des styles de vie selon un nouveau modèle international de « yuppies ». Ce modèle peut heurter les autochtones, éventuellement porteurs de valeurs

mécanismes de création collective, évoquant des espaces de partage de connaissance (*collective or pooled knowledge*) où les acteurs organisent une véritable division du travail pour explorer et assembler des éléments dispersés de connaissance afin de construire ensemble un sens nouveau.

²⁶⁰ Voir par exemple Gosselin, Héraud, Muller (2010).

²⁶¹ La performance territoriale, au sens d'une capacité collective à innover, est étroitement associée à la dynamique intercommunautaire mais aussi à la complémentarité des communautés (Dibiaggio et Ferrary, 2003). Le lieu où se nouent les échanges critiques et où s'articulent les liens forts et les liens faibles au sens de Granovetter dessine les contours d'un creuset de la créativité et façonne les réseaux de l'entrepreneur (Suire, 2004).

authentiquement originales. Des raisons économiques viennent souvent aggraver l'impression de rejet des populations qui se considèrent comme autochtones et se voient dépossédés de leurs quartiers. On le voit par exemple à Berlin où la gentrification amène à des réactions paradoxalement xénophobes : les berlinois de souche et les turcs contre les entrepreneurs et nouveaux riches « souabes ».

Bien sûr, le modèle de Florida, appliqué particulièrement à des villes en crise de reconversion, a connu des succès, comme l'initiative *Creative Baltimore* ou les *Cool cities* du Michigan. Memphis a retenu qu'il fallait développer des pistes cyclables et ouvrir des night clubs... En Europe, Hambourg a mené une réflexion sur la base des recommandations floridiennes pour restructurer son quartier du port (*HafenCity*). Il nous semble cependant que l'étude d'une ville comme Montréal est plus particulièrement intéressante (et documentée par des spécialistes comme les chercheurs de HEC Montréal : Patrick Cohendet, Laurent Simon...) dans la mesure où elle montre le succès d'une métropole puisant ses sources de créativité dans les communautés existantes et exploitant la variété de ses clusters innovants grâce à une connectivité accrue²⁶².

Pour revenir sur l'apport analytique de Florida et la littérature critique que cet apport a déclenché, rappelons que la corrélation statistique évidente entre la capacité innovante des territoires et le nombre ou la densité de personnes « talentueuses » ne prouve ni ne réfute la théorie floridienne du développement par l'attractivité, car on ne peut pas démontrer le sens de la causalité – et tout porte à croire que les deux sens fonctionnent. La ville créative, une fois établie, est attractive, ce qui déclenche un cercle vertueux créatif. Mais les travaux de Laurent Davezies en France nous montrent aussi que le cercle vertueux du développement par les revenus et l'amélioration de la qualité de vie *sur le territoire* ne sont pas forcément au rendez-vous car les lieux de la créativité et de la formation de valeur ajoutée ne sont pas systématiquement ceux où le bien-être est « consommé »²⁶³. Ville créative et ville durable ne sont pas des synonymes.

Le modèle de Florida est aussi fondé sur l'hypothèse de la mobilité des créatifs. Il fait l'hypothèse que la

²⁶² Non seulement Montréal a su développer un cluster d'industries créatives dans un quartier délaissé par l'industrie classique dans les années 1980/90, mais des synergies fonctionnent actuellement dans les deux sens entre ce cluster et celui de l'aéro-spatial (cf la conférence donnée par Laurent Simon au Conseil Régional d'Alsace en 2012). Cela illustre assez bien le modèle théorique du développement des systèmes auto-organisés (surtout au sens de Henri Atlan, 1979) par exploitation des sources internes de variété, suite à un choc exogène (ici la crise industrielle de la fin du siècle précédent). Cela montre aussi par ailleurs l'importance de la taille d'une métropole car toutes les villes n'ont pas la chance d'accueillir plusieurs clusters innovants. Avec la taille viennent non seulement des effets d'échelle mais aussi des effets de champ ou de variété (*economies of scope*) propices au développement créatif.

²⁶³ Davezies (2008).

mobilité des personnes éduquées et donc potentiellement créatives est à la base du développement métropolitain. Shearmur (2006) montre au contraire que les flux de diplômés ne sont pas la cause mais la conséquence de la croissance économique. Par ailleurs, la propension des talents à déménager là où les conditions leur sont les plus favorables semble plus vérifiée aux Etats-Unis ou en Australie qu'en Europe pour de multiples raisons, dont précisément la variété culturelle, linguistique et institutionnelle qui est, certes, une potentialité créative, mais aussi un frein aux échanges comme aux migrations internes. Pour la fertilisation croisée, il y a sans doute ici - comme dans beaucoup d'autres domaines - un optimum créatif situé quelque part au milieu de l'intervalle allant de la parfaite homogénéité (tout le monde se comprend mais on est tous semblables, donc on n'a rien à s'apprendre) à la parfaite hétérogénéité (les différences sont telles que la communication est impossible).

Pour conclure sur la « révolution floridienne », il est intéressant de citer Edward Glaeser, qui observe que la thèse de l'influence des *bohemians* sur le développement des villes n'est pas dûment corroborée par l'économétrie et que ce modèle, bien qu'intéressant théoriquement, n'est pas en mesure de renverser l'approche classique par le capital humain.

▫ **Un test économétrique par Edward Glaeser**

*The source of Florida's policy prescriptions seems to be his attempt to argue that there is a difference between his "creative capital" view and the mainstream urban view that human capital generates growth. As mentioned above, I have always argued that skilled cities grow because "the presence of skills in the metropolitan area may increase new idea production and the growth rate of city-specific productivity levels," but if Florida wants to argue that there is an effective of bohemian, creative types, over and above the effect of human capital, then presumably that should show up in the data.
(...) There are many good reasons to be tolerant, without spinning an unfounded story about how Bohemianism helps urban development.*

<http://www.creativeclass.com/rfcgdb/articles/GlaeserReview.pdf>

Sur la relation entre talents et développement des villes il nous semble que l'approche de Charles Landry garde par contre toute sa pertinence. Cet auteur part du principe que la créativité est principalement le fait des résidents ayant leurs racines dans le territoire. Il y a bien, historiquement, une révolution de la « créativité », mais il s'agit moins d'un changement de point de vue doctrinal que d'un changement objectif, à savoir que, de nos jours, les grandes métropoles tirent davantage leur avantage concurrentiel de la richesse humaine de leur population :

"Cities have one crucial resource – their people. Human cleverness, desires, motivations, imagination

and creativity are replacing location, natural resources and market access as urban resources”

Cette citation est tirée de l'édition 2008 de Landry (2000), *The creative city*, dans l'introduction (Setting the scene “*Creativity: the lifeblood of cities*”, p. xii) où il signale aussi par ailleurs que son approche est plutôt écrite dans une perspective européenne.

Pour aller plus loin dans l'analyse, il convient maintenant de travailler sur le concept même de créativité. Il faut aussi distinguer la créativité individuelle et la créativité collective. Cette dernière peut s'appliquer à des firmes mais aussi à des territoires.

Définir la créativité

Dans tous les travaux consacrés à la créativité, cette qualité intrinsèque des entités (individuelles ou collectives) est décrite comme une attitude mentale positive vis-à-vis de la nouveauté. La nouveauté est elle-même relative à tellement de champs différents (art, culture, mode de vie, science, technologie, produits, etc.) qu'il est difficile d'en donner une définition universelle. Nous proposons néanmoins de partir de celle, très simple et souvent citée, énoncée par Sternberg & Lubart (1999, [2008] p.3) :

□ *Creativity is the ability to produce work that is both novel (i.e. original, unexpected) and appropriate (i.e. useful, adaptive concerning task constraints)*

Prenons un exemple : un principe technique nouveau ne devient une invention qu'une fois appliqué à un problème précis sous forme d'un artefact efficace (il peut alors, par exemple, être accepté par un office des brevets, ou prétendre toute autre forme de propriété intellectuelle). On parlera ici de *créativité technologique*.

Le même artefact peut donner lieu à une innovation, mais il faut qu'il rencontre une demande (solvable). Si ce n'est pas le cas, il n'y aura pas de *créativité économique* au sens d'une innovation schumpétérienne (et le brevet se révélera une source de coût plus que de profit).

L'exemple donné illustre à la fois le fait qu'on trouve toujours ces deux dimensions (*nouveauté* et *pertinence*) dans l'acte créatif, et le fait que la créativité se définit sur un champ précis (ce qui est créatif sur un champ ne l'est pas nécessairement sur un autre).

Le Tableau 1 ci-dessous vaut pour le champ économique, celui de l'innovation. On observe qu'il y a des idées utiles sans être nouvelles et donc non créatives ; des idées sans valeur économique bien qu'elles soient nouvelles ; et des idées créatives du point de vue de l'économie lorsqu'il y a à la fois nouveauté

et utilité potentielle dans un domaine quelconque.

Tableau 1 : De l'idée à l'innovation

Idée	Pas d'application économique	Pertinente pour un usage économique
Pas nouvelle	/	« <i>business as usual</i> » on peut faire éventuellement des ventes et des profits, mais pas de rente d'innovateur
Nouvelle	<i>Idée sans valeur économique intrinsèque reconnue</i> mais peut être intéressante pour la science, l'art, la réflexion philosophique,...	<i>Idée créative</i> peut mener à une innovation si un entrepreneur trouve des moyens et des alliés pour la mettre en œuvre

La définition de Sternberg et Lubart a l'avantage de l'universalité et de la simplicité, mais les mots employés doivent être précisés dans chaque domaine. Ainsi, la nouveauté en art n'a pas nécessairement de dimension cumulative, alors que la découverte scientifique s'appuie sur la science existante (même un changement radical de paradigme scientifique doit intégrer et réinterpréter le précédent). La pertinence prend également des sens extrêmement différents d'un champ à l'autre : capacité à répondre à un problème existant en technologie ; potentiel d'engouement pour un mode de consommation nouveau, potentiel destructif pour un système d'armes ; etc.

La notion de créativité est reprise par les disciplines économiques et donne lieu à un certain nombre de réflexions que nous allons voir dans les deux prochaines parties. Les points de vue de l'économie et de la gestion sont proches, sans se confondre toutefois. Ils sont en tout cas interfaces dans la mesure où la microéconomie repart des organisations pour produire ses « agents économiques ». La dimension interdisciplinaire des sciences de gestion leur confère une plus grande facilité à intégrer une notion aux évidentes dimensions psychologiques et sociales, voire culturelles. L'approche des économistes est plus ou moins naturelle selon le paradigme choisi : de même que l'économie de l'innovation relève plus du paradigme évolutionniste que néoclassique, nous verrons que la créativité s'analyse beaucoup mieux dans le cadre de l'hétérodoxie évolutionniste. L'individualisme méthodologique implicite dans les modèles orthodoxes est particulièrement stérilisant dans la mesure où la créativité apparaît presque toujours, sur le terrain, comme un phénomène collectif. Le débat sur la pertinence des droits de propriété dans les phases amont des processus d'innovation est une bonne illustration de ces enjeux théoriques.

2. Le point de vue de l'économie

Un ouvrage récent fait le point sur les approches diverses de l'économie (et du management) de la créativité : Burger-Helmchen (2013). Il met en évidence le fait que plusieurs points de vue théoriques peuvent être convoqués pour rendre compte de la créativité collective qui est à la base du développement micro et macroéconomique. Cependant, un point central doit être gardé à l'esprit : si le progrès - ou le changement pour parler de manière moins normative - est souvent porté par des individus « créatifs », le cœur du phénomène qu'observe l'économiste est de nature collective, qu'il s'agisse de firmes ou d'autres organisations, de réseaux, de communautés, voire de marchés. De ce fait, les approches économiques les plus fertiles s'intègrent mal dans le cadre standard de l'individualisme méthodologique.

Il est donc assez naturel que la littérature de référence des développements qui suivent soit celle de l'économie évolutionniste²⁶⁴. Rappelons que l'économie orthodoxe se réfère à un principe de rationalité optimisatrice pour les individus et à un équilibre de marché au niveau macroéconomique. L'économie évolutionniste, elle, met en œuvre deux principes d'une autre nature : une source de bruit dans la reproduction du système et un dispositif de sélection. On dispose là d'une théorie possible de la création de formes qualitativement nouvelles.

Créativité et processus évolutionnaires

Si l'on considère la définition de la créativité de Sternberg & Lubart, on retrouve bien ces deux grands principes qui guident l'évolution des systèmes, puisque les idées nouvelles doivent être passées au filtre de la pertinence (dans un environnement donné) pour devenir de vrais facteurs créatifs. Les marchés peuvent jouer ce rôle de sélection, mais les organisations aussi. Il est heureux que la firme potentiellement innovante ne soit pas forcément sanctionnée par le marché dans un jeu de la vie et de la mort à l'instar de ce qui se passe dans l'évolution darwinienne ; le management peut jouer ce rôle en arrêtant les frais avant l'échec fatal... Dans le cas de l'innovation sociale ou celle des organismes publics (entre autres les collectivités territoriales), les débats préliminaires, les *focus groups*, et toutes les formes de *policy assessment* peuvent aussi aider à tester les solutions créatives, au moins sur certains aspects essentiels, avant qu'elles soient appliquées. Sur le plan épistémologique on peut placer le modèle évolutionniste des économistes à mi-chemin entre Darwin et Lamarck : les nouveaux

²⁶⁴ Les modèles d'inspiration néoclassiques ne constituent pas forcément un mauvais cadre de réflexion pour analyser et prévoir des comportements individuels et des évolutions macroéconomiques à court ou moyen terme. Cette approche est par contre très peu utile pour rendre compte des évolutions de long terme.

gènes favorables (les routines organisationnelles au sens de Herbert Simon) font l'objet d'une sélection interne autant qu'externe. Une organisation intelligente doit être capable non seulement d'expérimenter des idées et procédures nouvelles, mais aussi de conserver ce qui marche le mieux.

Il est d'autant plus important d'insister sur les risques liés à la créativité que la théorie de l'innovation au sens de Schumpeter est une théorie de la « destruction créative ». Rappelons que ces deux faces sont toujours mêlées. Toute innovation va à l'encontre d'intérêts existants, voire risque de détruire des activités et des emplois. Au minimum, elle détruit des modes de pensée ou des styles de vie, ce qui ne va jamais sans souffrance pour certains acteurs (internes et externes à l'organisation innovante). Inversement, c'est quand le système économique est partiellement détruit, par exemple au creux de la crise, que la créativité trouve le plus de pertinence et de moyens pour s'exercer. On peut interpréter ainsi le fait que beaucoup de villes créatives ont déclenché leurs projets phares à l'occasion d'un problème économique et urbain majeur²⁶⁵.

Créativité et connaissance

En passant en revue les questions théoriques intéressant la science économique, il convient maintenant de nous tourner vers un autre point important qui est celui des relations entre créativité et connaissance. Le modèle d'innovation *chain-linked* de Kline, Rosenberg (1986) nous a appris que, dans la grande majorité des cas, l'innovation ne découle pas fondamentalement d'un élément de connaissance nouveau en amont (par exemple une découverte scientifique), mais de toute une série de remontées d'informations et d'interactions cognitives entre les diverses étapes du processus de recherche-développement-industrialisation-commercialisation. L'interpellation de la science est possible à toutes les étapes : il y a appel à la recherche dans la mesure où procédure habituelle de *problem solving* se heurte à un vrai obstacle cognitif. Si l'ingénieur (respectivement le consultant, le juriste, etc.) n'a pas de solution toute prête, le détour par la créativité du chercheur (respectivement de l'artiste, du philosophe, etc.) est indispensable.

Dans un tel modèle, où la science est sollicitée au lieu de tomber du ciel, la question de la *pertinence* est par définition réglée. Le contexte dans lequel évolue la recherche scientifique contemporaine produit beaucoup de science *finalisée* de ce type, ne serait-ce que par l'importance relative de la R&D industrielle, ce qui ne veut pas dire bien sûr qu'il ne reste plus de recherche purement spéculative. Dans la pratique, les deux types de recherche sont complémentaires au sein des équipes académiques, voire

²⁶⁵ A l'opposé, on peut se demander si une ville prospère et sans histoire est vraiment à même de se penser créative de manière radicale (cela dit, aucune grande métropole n'est sans problème !)

industrielles²⁶⁶. La question de fond est celle de la motivation du chercheur, laquelle est souvent multiple. On touche là au cœur de la réflexion sur les sources de la créativité et sur les conditions organisationnelles qui la favorisent.

On voit que la créativité et la connaissance sont deux notions fortement articulées mais bien distinctes.

- D'abord, il n'y a de créativité que dans la science en train de se faire et non dans la science faite. Promouvoir la connaissance et favoriser la recherche sont deux formes de politiques également utiles mais différentes. L'augmentation du niveau de connaissance agit plutôt sur les capacités absorbatives (ce qui peut mener à de la créativité, mais de manière indirecte) alors que les politiques de recherche doivent motiver directement les acteurs à produire des représentations nouvelles – et pertinentes.
- La question de la pertinence ne peut pas être considérée de manière totalement indépendante de celle de la production de nouveauté, car dans la motivation du chercheur se trouve toujours une part de recherche de pertinence, même quand le ressort ultime semble être la connaissance pour la connaissance. La logique conceptuelle amène à distinguer nouveauté et applicabilité, mais dans la pratique du chercheur, les processus mentaux sont liés.
- Toutes les formes de connaissance sont utiles à un endroit ou à un autre du processus complet d'innovation, qu'elles soient codifiées (*know what*) ou tacites (*know how*). Il convient cependant de distinguer les connaissances nouvelles qui sont typiques de l'innovation considérée et les corps de connaissance essentiels mais plutôt génériques, souvent préexistants. Les connaissances vraiment nouvelles à l'origine de l'innovation ou développées à l'occasion de cette innovation sont elles-mêmes de deux natures différentes : soit acquises par une forme très cumulative de recherche (innovation incrémentale), soit relatives à une forme de pensée en rupture (innovation radicale). On a bien sûr plus tendance à parler de créativité dans le second cas, mais il est des exemples où une accumulation d'innovations incrémentales aboutit à une innovation radicale²⁶⁷.

²⁶⁶ Pour aller jusqu'au bout de l'analyse, la recherche spéculative et la recherche finalisée correspondent à la même forme de science car on ne parle pas ici de recherche *appliquée* menant à des inventions, mais bien de science fondamentale visant la compréhension et aboutissant à des *découvertes*. La différence réside seulement dans la motivation : comprendre pour comprendre (recherche scientifique spéculative) ou comprendre pour agir (recherche scientifique finalisée). Pratiquement, une équipe académique peut être simultanément ou successivement poussée par ces deux formes de motivation. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, il en va de même parfois pour la R&D privée : un responsable d'une entreprise chimique allemande (Hoechst dans les années 1980) nous expliquait que même dans le cas d'un programme de recherche infructueux en termes d'applications industrielles mais scientifiquement stimulant, il laissait l'équipe continuer à mi-temps pour maintenir la créativité et la motivation de ses chercheurs.

²⁶⁷ On peut considérer cette question de deux manières. Les auteurs qui évoquent la création comme une rupture aiment bien citer l'exemple de l'éclairage : ce n'est pas en perfectionnant la bougie qu'on invente la lampe électrique. Dans cette vision, les phases d'émergence et de diffusion des technologies nouvelles sont clairement distinguées. Les études faites au BETA dans les années 1980, en particulier la thèse de Ehad Zuscovitch (1984) largement inspirée du cas des

- L'accumulation de connaissance est tout à fait capitale dans le cas de l'innovation incrémentale. Les stratégies qui y correspondent sont plus des politiques de connaissance que de créativité. L'innovation radicale, à l'inverse, demande un effort de « désapprendre » pour reconstruire des routines cognitives différentes (Lambert, 2013). C'est sur ce champ que veut nous entraîner la littérature sur la créativité et son insistance sur le management de la diversité. Il va de soi cependant que les deux approches doivent être menées de front.

La partie suivante va reprendre ces questions de *théorie des organisations* - une problématique assez largement commune avec celle des économistes (au moins les hétérodoxes) - mais en introduisant aussi des considérations opérationnelles comme celles d'*entrepreneuriat* ou de *leadership*.

matériaux composites, montrent au contraire que dans certains cas c'est à travers le processus de diffusion et d'application à des situations nouvelles secteur par secteur que le nouveau paradigme se précise et s'affirme.

3. Le point de vue du management

Les sciences de gestion (y compris le management du secteur public et des collectivités territoriales) se sont saisies des mêmes questions mais en raisonnant surtout en termes de théorie des organisations. En effet, la firme créative n'est pas simplement celle qui est gérée par un manager créatif, mais une organisation qui sait produire les conditions nécessaires pour que le changement de routines soit possible. La « créativité » du chef a par conséquent plusieurs facettes : être personnellement capable de « visions » stratégiques, mais aussi savoir gérer l'organisation hiérarchique pour qu'elle n'étouffe pas la créativité potentielle de chacun.

La littérature théorique classique a surtout défini les organisations de manière statique : un nœud de contrats pour les néo-institutionnalistes ou un système de routines dans une approche à la Herbert Simon. Comment imaginer qu'une organisation ainsi définie puisse être créative ? Il faut savoir dépasser ce paradoxe. Un autre point de vue, plus évolutionniste, considère que la firme est un lieu privilégié d'apprentissage (individuel et collectif), mais cela ne suffit pas à fonder une théorie de la firme créative, laquelle doit mettre en œuvre de vrais sauts cognitifs, et où il est autant question de désapprendre que d'apprendre par la pratique²⁶⁸. Le paradoxe n'est pas que théorique : dans la pratique, le management créatif comporte des éléments de risque car si le changement organisationnel n'accompagne pas les stratégies créatives, l'organisation, mise sous tension, peut craquer. On peut en dire autant pour une ville dont la politique générale, aussi pertinente soit-elle en termes de compétitivité par l'innovation, mettrait en danger la cohésion interne de son système socio-politique. On retrouve ici une idée proche de celle de destruction créatrice, mais au sein même de l'organisation.

Les théories de l'*auto-organisation* ou de l'*autopoïesis*²⁶⁹ peuvent constituer un modèle de pensée intéressant pour représenter la créativité dans les systèmes territoriaux, voire les firmes. Un point central de ces théories, en lien avec le concept physique d'entropie, est la question des réserves de variété (et/ou de redondance) dont dispose le système pour répondre à une stimulation externe par une réorganisation - dont il ressort finalement plus intelligent et plus fort qu'avant. On peut tracer ici un parallèle avec l'idée émise par Florida (et bien d'autres auteurs) que la créativité se nourrit de variété. Ce que nous enseigne aussi la théorie des systèmes auto-organisés, c'est que si le défi externe est trop fort, il risque la rupture. Pour employer une expression devenue populaire : ce serait dommage de mourir guéri ! En référence à la culture grecque antique, rappelons aussi que le mot « crise » vient de la médecine et signifiait au départ un état où le patient hésite entre la guérison et la mort. Soulignons enfin

²⁶⁸ On opposera ici le « *think out of the box* » du management créatif au *learning by doing* de Kenneth Arrow (approche fertile mais restrictive de l'économie standard).

²⁶⁹ Voir respectivement Atlan (1979) et Maturana, Varela (1973)

que les modèles de l'auto-organisation relèvent de la théorie de l'information : le défi externe qui oblige un système à s'adapter au nouvel environnement par un niveau supérieur de complexité (et on l'espère d'efficacité, pour rester sur le champ de l'économie) peut être interprété comme une information nouvelle qui n'est pas immédiatement compréhensible avec le vocabulaire ou la grammaire actuelle du système.

Comme nous allons le voir, ces différents concepts sont sous-jacents (ou peuvent être réinterprétés) dans les approches managériales traitant de la créativité dans les organisations. Mais auparavant nous souhaitons revenir sur la distinction entre connaissance et créativité en management stratégique.

Connaissance et vision

Peut-être encore plus qu'en économie, la notion de créativité se distingue nettement de celle de connaissance en sciences de gestion. Pour introduire cette question, une histoire est sans doute plus efficace qu'une tentative de définition²⁷⁰.

□

Pendant la crise des années 1930, un industriel anglais était à la recherche de nouveaux débouchés pour sa production de chaussures, car qu'il n'arrivait plus à vendre en quantités suffisantes au Royaume-Uni. Il envoie deux commerciaux dans deux îles des Caraïbes (West Indies) pour prospecter le marché. Le premier télégraphie rapidement « je retourne tout de suite en Angleterre : dans cette île tout le monde marche pieds nus ! ». Le second envoie ce message : « venez vite avec toute l'équipe commerciale, ici ils n'ont pas encore de chaussures ! ».

Dans les deux cas, la mission des commerciaux apporte une information nouvelle sur l'état du marché – la même dans les deux îles. Du point de vue de la connaissance, il n'y a pas de différence. Par contre le second est capable de « vision », à la différence du premier. Etre « visionnaire » c'est, dans ce cas, la capacité d'imaginer ce que le monde peut devenir et non pas seulement décrire le monde tel qu'il est. En prospective on appelle cela un « scénario ». Schumpeter évoquerait ici la posture de l'« entrepreneur ». On peut conclure de cet exemple qu'en management de l'innovation :

Innovation = nouvelle idée + entrepreneurship

On retrouve une idée proche de la définition de la créativité par Sternberg & Lubart. La notion de pertinence (applicabilité à au moins un contexte économique) est ici remplacée par la vision de l'entrepreneur : ce dernier par définition place sa vision dans un champ économique ; mais ce qui est

²⁷⁰ Cette histoire se réfère à un fait historique (peut-être légèrement arrangé). Elle circule dans le milieu des affaires et nous l'avons personnellement entendue d'un entrepreneur australien (Frank Seeley) à Adelaide en mars 2013.

important à souligner c'est qu'il est capable d'imaginer un contexte futur où l'idée prendrait toute sa pertinence²⁷¹.

Pour l'organisation, la question est de savoir instaurer un esprit entrepreneurial non seulement au sommet de la hiérarchie mais à tous les niveaux. C'est évidemment plus facile à dire qu'à faire, en particulier parce qu'il y a conflit entre les espaces de liberté que cela suppose et les nécessaires routines organisationnelles et la discipline exigée de la part des membres.

Quelle place pour la créativité dans l'organisation ?

S'il est un lieu privilégié de création dans l'entreprise c'est bien le département de R&D. Prenons justement le cas de cette division fonctionnelle classique pour montrer que la créativité est une exigence qui dépasse les routines organisationnelles, mêmes celles de la recherche.

Les firmes les plus créatives - et cela ne se limite pas aux secteurs de haute technologie - savent valoriser les idées nouvelles d'où qu'elles viennent. Par exemple, la firme chimique suédoise Perstorp dans les années 1980 a su développer un secteur pharmaceutique grâce à l'idée d'une personne qui n'appartenait pas au département de R&D. Cela ne s'est pas passé facilement car il a fallu combattre autant les responsables de la recherche (syndrome du « *not invented here* ») que la manière de voir traditionnelle de la direction générale (*la pharmacie n'est pas notre métier*). L'instrument organisationnel qui a cependant permis cette diversification pertinente était une fondation interne ayant pour objet d'explorer des idées, suite à un concours auquel tout le monde pouvait participer, en menant l'investigation jusqu'à un point où l'évaluation technique et économique est en position de trancher. Dans ce cas, c'est une idée simple d'un non spécialiste qui fut à l'origine de la conception d'un produit antiseptique cutané. Par la suite, l'entreprise a continué à concevoir et commercialiser des médicaments, développant tout un secteur pharmaceutique.

Ce même type d'instrument peut être mis en œuvre sur un territoire, par exemple sous la forme d'un « laboratoire d'idées » (du type des *cantines numériques* dans le domaine des applications informatiques ou d'internet). Dans tous les cas, la question de fond est d'arriver à faire se rencontrer des acteurs hétérogènes habituellement séparés par la division du travail et de casser certaines

²⁷¹ Pour reprendre l'exemple, le commercial peut penser que progressivement l'île verra se développer une demande solvable. Ce scénario suppose la conversion au moins partielle à un autre style de vie de la part des habitants. Il suppose aussi à plus long terme un cercle vertueux de croissance qui accroît sans cesse le pouvoir d'achat, etc.

routines organisationnelles qui mettent a priori les individus dans des fonctions précises. Dans le cas d'une ville : les universités sont faites pour chercher et enseigner ; les artistes pour produire de l'art ; les entreprises pour produire des biens et services et les commercialiser ; etc. Un laboratoire d'idées et d'usages est un endroit où peuvent se rencontrer des représentants de ces divers milieux professionnels, voire de simples citoyens, pour échanger et tester des intuitions grâce au croisement des compétences, mais en essayant d'oublier les cloisonnements a priori.

Dans l'organisation de la firme, les lieux d'où la créativité peut venir sont nombreux, mais bien entendu certains départements sont plus particulièrement visés. La fonction R&D a déjà été citée ; la commercialisation ou l'achat sont également des fonctions potentiellement innovantes, particulièrement dans un mode « open innovation » où on peut tabler sur la production collective d'idées nouvelles avec les usagers ou les fournisseurs²⁷².

Au sein du processus de R&D il faut aussi distinguer des segments plus ou moins concernés par les méthodes de créativité. La séquence complète passe en effet par diverses phases. En amont, il y a naturellement plus de *brainstorming* et de *chaos organisé* que dans le développement industriel. Tout l'art du management consiste à laisser d'importants espaces de créativité en amont du processus cognitif, jusqu'au point de maturité des idées nouvelles où la hiérarchie reprend ses droits. Rappelons que le paradigme évolutionniste présume l'existence d'un système de sélection après la phase d'émergence de formes nouvelles (mutations génétiques). Dans le cas d'une firme le principe de sélection doit être incarné par la direction, car c'est le manager qui donne le feu vert ou non aux étapes cruciales de la recherche et du développement (s'il ne le fait pas, c'est le marché qui s'en chargera, et cela peut faire mal !).

Le point important des approches développées par les spécialistes du management créatif est que la phase amont de créativité passe par des interactions entre communautés de connaissances (*knowing communities*). Il convient de présenter d'abord ce concept pour voir ce que les organisations peuvent en faire (ou non) pour favoriser un processus qui, d'une certaine manière, se produit spontanément.

²⁷² Le mode *open innovation* est particulièrement intéressant à considérer : on y trouve une possibilité accrue de production d'idées puisqu'on étend le nombre et la variété des acteurs mis en réseau ; la dimension *pertinence* est mieux assurée en confrontant d'emblée les producteurs et les usagers de toute forme nouvelle envisagée de bien ou de service.

Les communautés de connaissance et la production de connaissances nouvelles

La littérature en management a développé (Amin, Cohendet, 2004 ; Amin, Roberts 2008), à la suite de textes fondateurs comme ceux de Wenger (2002), des réflexions très intéressantes autour du rôle des *communautés de pratique* dans la production de connaissances - principalement informelles mais essentielles pour le développement des technologies et activités économiques. Ces communautés de praticiens²⁷³ développent des relations et un langage de communication particulier et ce, indépendamment des hiérarchies. Les communautés traversent donc les limites de la firme, ce qui en fait aussi des « passeurs » ; elles sont orientées « résolution de problèmes » et partagent des objectifs de connaissance et des méthodes qui leur sont propres. Elles font évoluer, au moins de manière incrémentale, la connaissance dans leur domaine de spécialité. D'une certaine manière les organisations bénéficient gratuitement de cette créativité collective. Inversement, elles auraient beaucoup de mal à empêcher le fonctionnement de ces externalités de connaissance, qui se déploient en dehors des procédures hiérarchiques²⁷⁴.

Le rôle des communautés de pratique est par définition essentiel dans l'innovation incrémentale. Mais les cas de créativité plus radicale peuvent aussi les concerner, à travers la rencontre des communautés. Les individus que l'on peut qualifier de *passeurs* sont typiquement des personnes appartenant à plusieurs communautés simultanément. Cette qualité leur donne une position clé dans les processus amenant l'organisation à croiser des points de vue de manière relativement « improbable » - ce qui peut mener à des innovations radicales si les passeurs arrivent à faire partager cette vision nouvelle par les communautés décisionnelles des organisations concernées. Les seules communautés qui peuvent éventuellement produire des changements paradigmatiques sans interaction avec un autre type de communauté sont les communautés *épistémiques* (celles de chercheurs qui sont professionnellement orientées vers la construction de nouvelles représentations du monde, de véritables sauts cognitifs). Mais même au sein des communautés scientifiques (organisées par disciplines) il ne faut pas négliger l'importance des communautés de pratique, des savoirs plus ou moins informels qu'elles produisent et des rencontres interdisciplinaires plus ou moins fortuites d'où

²⁷³ le premier exemple décrit dans la littérature était celui des réparateurs de photocopieuses, mais il en existe un nombre illimité si l'on considère toutes les branches et les professions ; dans le domaine de la recherche on parle aussi de *communautés épistémiques* parce que leur rapport à la connaissance, en particulier formelle, est assez spécifique.

²⁷⁴ Nous avons pu observer ces comportements en étudiant la diffusion des technologies à l'intérieur d'une branche : les ingénieurs ayant à mettre en œuvre une nouvelle technique ou un nouvel équipement n'hésitent pas à parler des problèmes qu'ils rencontrent avec leur réseau de collègues, souvent dans d'autres entreprises, d'autres institutions, d'autres pays, etc. Leur réflexe premier n'est pas forcément de s'adresser à la hiérarchie (le bureau des méthodes du siège de la société par exemple), mais plutôt de rechercher une aide (à charge de revanche...) auprès de personnes qu'ils considèrent comme proches, comme appartenant à la même communauté.

peut jaillir un nouveau paradigme.

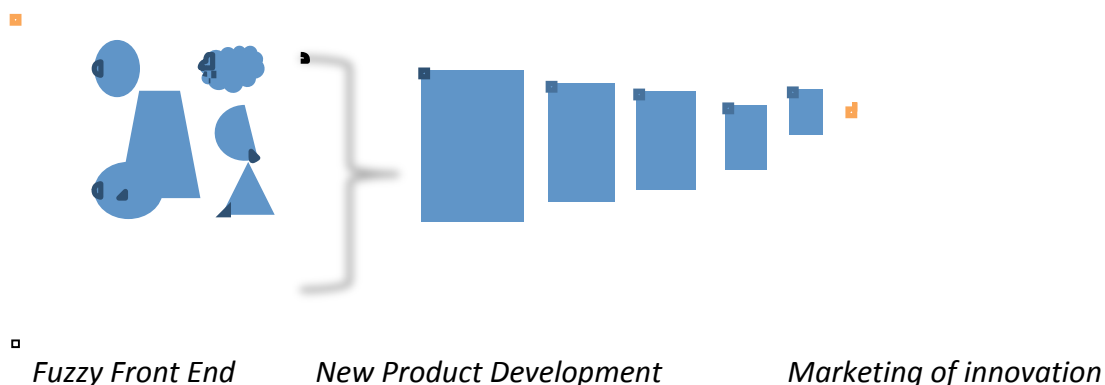
Dans un tel contexte, on peut comprendre la spécificité d'une organisation créative, à savoir celle qui, outre ses routines organisationnelles et sa nécessaire structuration hiérarchique, est suffisamment consciente des multiples communautés qui la composent et la traversent pour favoriser la création collective. Il en va de même pour la gouvernance des territoires, sachant que dans ce cas le nombre et la variété des communautés est a priori encore plus grand²⁷⁵.

Organiser la phase amont de la R&D

A l'attention des entreprises souhaitant organiser leur R&D de manière résolument créative, les travaux récents en management ont non seulement apporté des méthodes de brainstorming créatif comme la méthode CK, ou - dans un contexte peut-être plus propre aux ingénieurs - la méthode TRIZ, mais également des réflexions générales sur l'organisation du processus de production d'idées en distinguant des phases relativement distinctes et faisant intervenir de manière assez contrastée, respectivement, les communautés informelles, le département de R&D et les autres fonctions hiérarchiques.

La littérature en langue anglaise oppose à ce propos au moins deux étapes : le travail cognitif le plus classique, encadré par les fonctions officielles comme la R&D et le marketing (*New Product Development*, NPD) et la phase amont, plus informelle, appelée parfois *Fuzzy Front End* (FFE)²⁷⁶.

Graphique 1: Du concept créatif à l'innovation: FFE et NPD



²⁷⁵ Ce point peut cependant être contesté : un acteur microéconomique de grande taille comme une firme multinationale couvre un champ considérable de communautés, et à une échelle « globale » de surcroît, couvrant en particulier de nombreux « territoires ».

²⁷⁶ Koen et al. (2001)

La phase FFE suppose la confrontation de divers porteurs de visions sur un lieu où cette rencontre est possible et efficace. Ces acteurs ne parlent pas a priori le même langage ; ils n'ont pas les mêmes objectifs ni les mêmes valeurs. Le rôle de la structure de gouvernance est, dans un premier temps, d'organiser le lieu de cette rencontre et de trouver les schémas incitatifs susceptibles d'attirer un tel ensemble hétérogène d'acteurs sur cette scène ; et, dans un second temps, d'arrêter le processus et d'arrêter une décision (on peut jouer sur les deux sens du verbe). Comme dans les démarches de prospective, il est important que la gouvernance soit légitime, crédible et s'engage à l'avance (*precommitment*) à prendre une décision. Dans une firme, la décision (*go/no go*) revient à la direction. Suite à une éventuelle décision de poursuivre, l'idée passe alors dans la seconde phase, celle de la R&D où l'idée est d'abord traduite dans le langage officiel de la firme pour être universellement entendue puis précisée de manière incrémentale : screening des diverses concrétisations possibles, prototypage, industrialisation, prise de propriété intellectuelle, commercialisation, etc.

Les travaux de sociologues de l'innovation comme ceux de Michel Callon et de son équipe (CSI de l'Ecole des Mines) éclairent bien les enjeux de ces différentes phases. Il apparaît en particulier que la question de l'appropriation et de la protection de la création est d'importance croissante au fur et à mesure que l'innovation se précise, mais dans la phase amont (FFE) le problème est beaucoup plus de se faire comprendre et de séduire que de protéger l'idée. Michel Callon a popularisé le concept de *traduction* pour interpréter les mécanismes et stratégies des phases d'amont où des représentants de diverses communautés tentent de dialoguer et de construire des alliances. C'est typiquement un point qui oppose le monde de la créativité de celui de l'économie standard de la connaissance : tant que l'idée n'est pas formalisée dans le langage des institutions (le management, la technologie, le monde administratif, juridique et politique) elle n'est pas un « bien public » et par conséquent ne nécessite pas des instruments d'appropriation. L'incitation à l'innovation ne passe pas par des outils d'exclusion comme les brevets et les droits d'auteurs, mais au contraire par des dispositifs de traduction pour qu'un maximum d'acteurs en comprennent l'intérêt éventuel pour eux.

Cohendet *et al* (2013) proposent une analyse précise des étapes successives de la phase de créativité FFE, que nous adaptons dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Trois étapes théoriques de l'étape amont (FFE) de l'innovation

- - Etape de la découverte (*percevoir l'opportunité*)
 - Phase d'invention collective
 - Favoriser la connectivité entre acteurs et communautés
 - Générer des capacités absorbatives
 - Etape de traduction/séduction (*saisir l'idée*)
 - Trouver des alliés
 - Codifier et communiquer
 - Porter à la connaissance de la hiérarchie
 - Etape d'appropriation (*reconfigure le concept*)
 - Harmonisation avec la «grammaire» de l'organisation
 - Transformer le concept en projet (pour passer à la phase NPD)

L'intérêt particulier de la typologie précédente, impliquant trois niveaux logiques successifs dans le processus créatif (invention, traduction, appropriation) est qu'elle est assez directement transposable à la gouvernance des territoires.

Patrick Cohendet et ses collègues de Montréal proposent eux-mêmes (dans Cohendet, Grandadam, Simon, 2010) une « anatomie de la ville créative » qui recoupe ces trois niveaux logiques : un *underground* créatif où se construisent au sein de communautés spécifiques de nouveaux paradigmes artistiques, culturels, voire scientifiques ; un *upperground* formé d'institutions (firmes, organisations publiques) capables de développer « industriellement » et de porter les idées nouvelles sur le marché ; et, entre les deux, un ensemble d'acteurs, de lieux et de politiques formant le « *middleground* » indispensable pour traduire les productions des communautés informelles en projets compréhensibles par le monde institutionnel.

Ces réflexions visant la caractérisation des territoires et les politiques territoriales ne seront pas développées ici, mais devraient faire l'objet d'une contribution complémentaire. Des travaux ont déjà été réalisés sur le domaine de la créativité territoriale en relation avec la culture (Muller, Héraud, Gosselin, 2010). Des institutions particulières du *middleground* comme les laboratoires d'idées ont été étudiées (Gosselin, Héraud, Muller, 2010). Mais il reste d'une part à synthétiser une littérature récente et diffuse et, d'autre part, à appliquer à des territoires métropolitains précis les concepts nouveaux qui se dégagent autour de la question de la créativité des territoires.

Références

- Amin A., Cohendet P. (2004) *Architectures of Knowledge. Firms, capabilities, and communities*, Oxford University Press.
- Amin A., Roberts J. (2008) *Communities, Economic Creativity and Organization*, Oxford University Press.
- Atlan H. (1979), *Entre le cristal et la fumée*, Paris : Seuil.
- Bach L. (2013) « Exploring the convergence of the rationales underlying the policies for science, technology and innovation and for creative industries », in Burger-Helmchen (2013) op. cit. (3-19).
- Bateson G. (1977,1980), *Vers une écologie de l'esprit*, trad. Fr. Paris : Le Seuil.
- Burger-Helmchen T. (ed.) (2013) *The economics of creativity. Ideas, firms and markets*, London, New York: Routledge.
- Cassier M., Foray D. (2002) « Public knowledge, private property, and the economics of high-tech consortia », *Economics of Innovation and New Technology*, 11 (123-132).
- Cohendet P., Grandadam D., Simon L. (2010) "The Anatomy of the Creative City", *Industry and Innovation*, 17/ 1, (91-111).
- Cohendet P., Harvey J-F., Simon L. (2013) "Managing creativity in the firm. The fuzzy front end of innovation and dynamic capabilities" in Burger-Helmchen (2013) op. cit. (131-150).
- Davezies L. (2008) *La République et ses territoires: la circulation invisible des richesses*, Paris : Seuil.
- Dibiaggio L., Ferrary M. (2003) « Communautés de pratiques et réseaux sociaux dans la dynamique de fonctionnement des clusters de hautes technologies », *Revue d'Economie Industrielle*, vol. 103, p. 111-130.
- Florida R. (2002), « *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community, and everyday life* », Basic Books, New York.
- Gosselin F., Héraud J-A., Muller E. (2010), *Laboratoire d'idées / d'usages*, Strasbourg : BETA (evoREG), septembre : http://www.evoreg.eu/docs/files/reto/laboratoire_SXB.pdf
- Héraud J-A. (2001) « Schumpeter » in C. Jessua, C. Labrousse, D. Vitry et D. Gaumont (s.l.d. de) *Dictionnaire des sciences économiques*, Paris : Presses Universitaires de France (843-845).
- Kline S., Rosenberg N. (1986) "An Overview of Innovation" in R. Landau, N. Rosenberg (eds) *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*, Washington: National Academy Press.
- Koen P., Ajamian G., Burckhart R., eds (2001) "Providing clarity and a common language to the fuzzy front end", *Research Technology Management* 44/2 (46-55).
- Landry C. (2000) *The creative city : A Toolkit for Urban Innovators*, London: Earthscan, (deuxième édition 2008).
- Lambert G. (2013) "A strategic management of forgetting" in Burger-Helmchen (2013) op. cit. (20-40).
- Le Masson P., Weil B., Hatchuel A. (2010) *Strategic Management of Design and Innovation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Maturana H. & Varela, F. (1973 [1980]) *Autopoiesis and Cognition: the Realization of the Living*, Amsterdam: Kluwer.
- Mensch G. (1979) *Stalemate in technology. Innovations overcome the depression*, Cambridge, Mass: Ballinger Publ. Cy (Harper&Row).
- Muller E., Héraud, J-A., Gosselin F. (2010) *Regards croisés sur la culture d'innovation et la créativité en Alsace*, Presses Universitaires de Strasbourg.
- Meusberger P., Glückler J., El Meskioui, M., eds. (2013) *Knowledge and the Economy*, Dordrecht: Springer (Science+Business Media)
- Schumpeter J. A. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*, G Allen & Unwin Ltd. Trad. fr. : Payot, Paris, 1969.
- Shearmur R. (2006) « *L'aristocratie du savoir et son tapis rouge. Quelques réflexions sur les thèses de Richard Florida* », in Tremblay D-G. et Trembay R. (dir.), *La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie : enjeux*

et défis, Presses de l'Université du Québec (285-303).

Sternberg R.J. , Lubart T.I. (1999 [2008]) "The concept of creativity: prospects and paradigms" (3-15), in R.J. Sternberg (ed.) *Handbook of creativity*, Cambridge: Cambridge University Press

Suire R. (2004) « Des réseaux de l'entrepreneur aux ressorts du créatif : quelles stratégies pour les territoires ? », *Revue Internationale des PME*, 2, p123-143.

Wenger E. (2002) *Communities of Practice : Learning, meaning and identity*, Cambridge University Press.

Zuscovitch E. (1984) *Une approche mésoéconomique du progrès technique : diffusion de l'innovation et apprentissage industriel*, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Sciences Economiques, Strasbourg : Université Louis Pasteur.

ENCART : ACTEURS ET PROJETS TRANSFRONTALIERS

Fiches d'Identité

1. La Conférence du Rhin Supérieur
2. La Région Métropolitaine Trinationale
3. L'EuroDistrict Strasbourg Ortenau
4. La Communauté Urbaine de Strasbourg
5. Le District de l'Ortenau
6. La Ville de Strasbourg
7. La Ville de Kehl
8. L'ADEUS
9. Schéma de Synthèse d'Organisation Transfrontalière

Quelques projets phares transfrontaliers...

1. Jardin des Deux Rives
2. Extension du Tram, ligne D
3. Concours Dépasser les Frontières

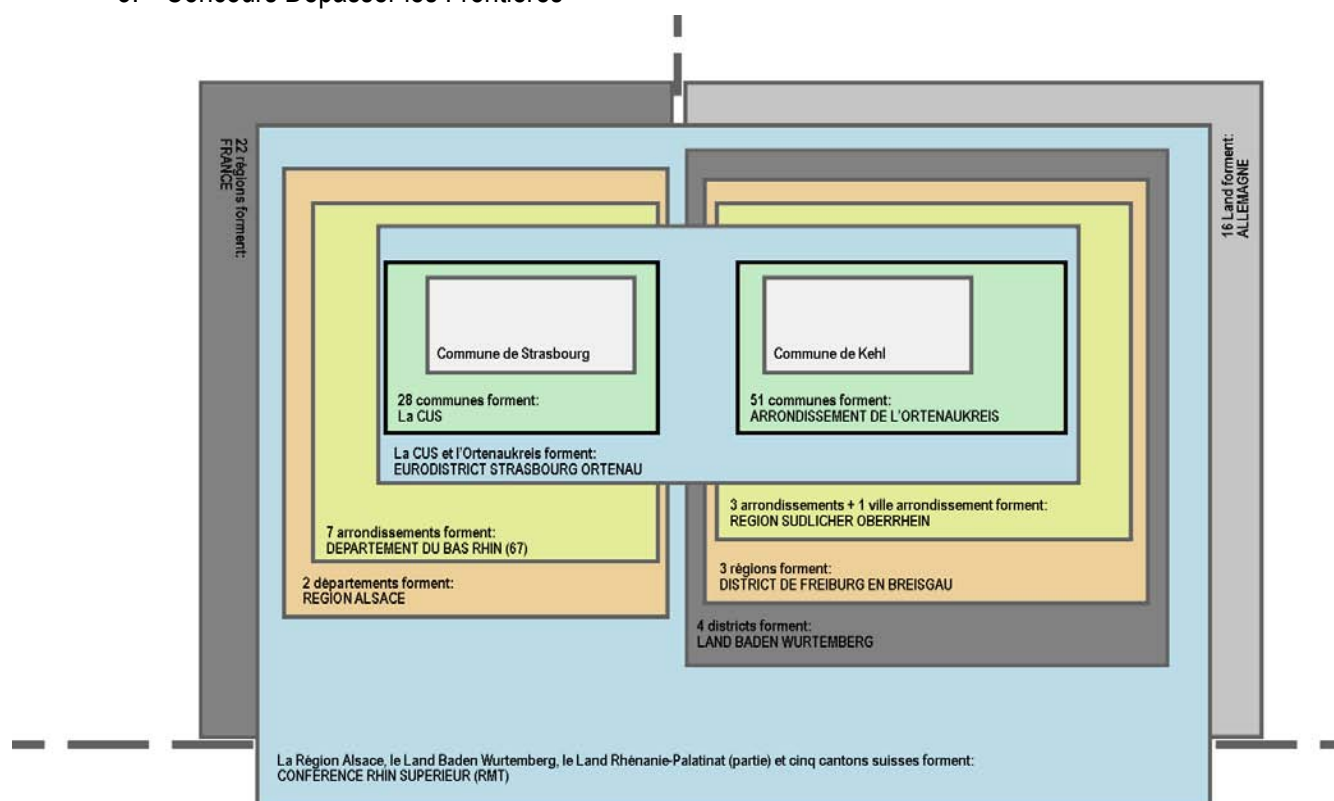


Schéma d'Organisation Administrative Transfrontalière
FRANCE-ALLEMAGNE-SUISSE

Benjamin ADNET



Conférence du Rhin Supérieur

Nom Complet :

Conférence Franco-Germano-Suisse du Rhin Supérieur
Siège : Villa Rehfus, Kehl

Périmètre de compétence :

1807 communes répartis dans le Länder Bade-Wurtemberg ; le Länder Rhénanie-Palatinat ; Cinq cantons de la Suisse du Nord et la Région Alsace (soit 21 500 km² au total).

Principales Villes Concernées :

Karlsruhe, Bâle, Strasbourg, Freiburg, Mulhouse, Baden Baden, Colmar

Habitants :

Six millions d'habitants en 2012, soit une densité moyenne de 277 hab/km²

Histoire et Fonctionnement:

La Conférence du Rhin Supérieur est née des accords de Bonn de 1975 et constitue aujourd'hui **le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur**. La Commission Intergouvernementale Franco-Germano-Suisse, qui a été créée pour l'occasion, est un organe qui lie les gouvernements des trois pays à travers leurs ministères des affaires étrangères respectifs. La Conférence du Rhin Supérieur a donc pour objectif de **coordonner des projets transfrontaliers communs aux trois pays** autour de plusieurs groupes de travail aux thèmes variés : Aménagement du Territoire ; Culture ; Education et Formation ; Entraide à la Catastrophe ; Environnement ; Jeunesse ; Politique économique ; Politique de Santé ; Politique des Transports ; Agriculture ; Climat et l'Energie ; Sport.

Partenaires et Financements :

Le **Programme InterReg IV A** de l'Union Européenne par l'intermédiaire du FEDER finance l'ensemble du projet d'une part²⁷⁷ ; et s'y ajoute un financement complémentaire de la part de **la Suisse** d'autre part (non membre de l'UE).

Objectifs :

- Simplifier et enrichir la vie** en commun des habitants du Palatinat du Sud, du pays de Bade, de l'Alsace et de la Suisse du Nord-Ouest
- Faire de l'espace du Rhin supérieur **un modèle transfrontalier** pour l'Europe
- Offrir à environ 600 experts issus des administrations des trois pays **une plateforme de travail et d'échange**

Compétences :

- Peu de réels pouvoirs, mais fonctionne en tant que coordination entre les trois pays.
- Egalement support à des projets très diversifiés (Culturels, environnementaux, éducatifs...)

²⁷⁷ InterReg OberRhein, *Programme Opérationnel INTERREG IV A Rhin Supérieur*, Version du 12.07.2007



Région Métropolitaine Trinationale

Nom Complet : Région Métropolitaine Trinationale

Siège : Villa Rehfus, Kehl

Périmètre de compétence :

1807 communes répartis dans le Länder Bade-Wurtemberg ; le Länder Rhénanie-Palatinat ; cinq cantons de la Suisse du Nord et la Région Alsace (soit 21 500 km² au total).

Principales Villes Concernées : Karlsruhe, Bâle, Strasbourg, Freiburg, Mulhouse, Baden Baden, Colmar

Habitants :

Six millions d'habitants en 2012, soit une densité moyenne de 277 hab/km²

Histoire et Fonctionnement :

Les conclusions d'une étude menée en 2006 par le groupe de travail « Aménagement du Territoire » de la Conférence du Rhin Supérieur ont démontré que le territoire avait de réels atouts par ses capacités économiques et sa coopération transfrontalière efficace. Proposé en 2008 et officiellement créé en 2010, l'espace de la RMT cherche donc à **développer la coopération entre les acteurs publics et privés par une démarche se voulant *Bottom-Up***, en concertation avec les différents groupes de travail de la Conférence du Rhin Supérieur. Elle s'appuie sur quatre piliers distincts : **Le pilier Politique, le pilier Economie, le pilier Science et Recherche, et le pilier Société Civile.**

Partenaires et Financements :

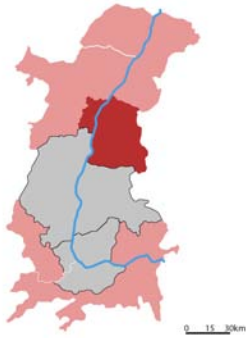
Issus des financements de la Conférence du Rhin Supérieur

Objectifs :

- Ne pas créer un nouvelle structure administrative, mais mieux coordonner les acteurs traditionnels.
- S'ouvrir à de nouveaux partenaires pour constituer des plateformes et des réseaux.

Compétences :

- Organiser des groupes de travail internationaux par le pilier Sciences
- Penser une économie compétitive et durable par le pilier Economie
- Faire émerger les questions des citoyens intéressés par la question transfrontalière par le pilier Société Civile
- Se faire réunir les EuroDistricts, la Conférence du Rhin Supérieur, le Conseil Rhénan, le réseau des Ville par le pilier Politique pour simplifier la coordination interinstitutionnelle.



EuroDistrict Strasbourg-Ortenau

Nom Complet :

GECT EuroDistrict Strasbourg-Ortenau
Siège : Secrétariat au Pôle de Compétence à Kehl

Périmètre de compétence :

79 communes dont 28 dans la CUS et 51 dans l'Ortenaukreis, soit 2445 km² au total.

Principales Villes Concernées :

Strasbourg, Offenburg, Lahr, Kehl, Achern, Erstein

Habitants :

931 760 habitants répartis pour moitié entre la CUS et l'Ortenau, soit une densité moyenne de 381 hab/km²

Histoire et Fonctionnement :

En débat depuis 2003, un accord en octobre 2005 a permis de coordonner la CUS et l'arrondissement de l'Ortenau afin de mettre en place des projets communs autour des questions de **transport, d'urbanisme, d'éducation, de santé et de formalités administratives**. Le but serait « d'offrir un espace particulier pour l'expérimentation et la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de la coopération transfrontalière ».

Le 1^{er} février 2010, l'EuroDistrict a pris la forme d'un GECT (Groupement Européen de Coopération Transfrontalière) afin de bénéficier d'une **autonomie juridique et financière** par un mode de gouvernance interne.

Partenaires et Financements :

Un budget de fonctionnement de 850 000 € a été voté en 2005, correspondant à l'époque à une taxe paritaire de 1 € par habitant. Par la suite, le programme InterReg IV A a pu débloquer par l'intermédiaire du FEDER d'importants financements pour des projets ponctuels.

Objectifs :

- Devenir, au sein de l'Union Européenne, un territoire-pilote en matière d'intégration approfondie dans les régions frontalières.
- Contribuer au développement durable de la région et renforcer notablement son rayonnement européen.
- Améliorer sensiblement le quotidien des citoyens de cet espace grâce à l'approfondissement de la coopération transfrontalière.²⁷⁸

Compétences :

Intervention dans divers projets de **transports, de sécurité publique, d'environnement, de culture et bilinguisme**. Pour l'instant, l'EuroDistrict ne possède pas de tous les pouvoirs nécessaires au suivi urbanistique, même si le bureau se compose principalement d'élus strasbourgeois et kehllois, mais porte plutôt des projets ponctuels diversifiés.

²⁷⁸ EuroDistrict Strasbourg Ortenau, Vers Un avenir partagé, *Convention relative à la création de l'EuroDistrict Strasbourg-Ortenau*. Juin 2005

Communauté Urbaine de Strasbourg



0 10km

Nom Complet :

Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS)

Siège : Strasbourg

Périmètre de compétence :

28 communes françaises faisant partie de l'agglomération élargie de Strasbourg, soit 316 km²

Principales Villes Concernées :

Strasbourg, Illkirch-Graffenstaden, Schiltigheim, Entzheim

Habitants :

482 376 habitants en 2012, soit une densité moyenne de 1527 hab/km²

Histoire et Fonctionnement :

La CUS est une intercommunalité créée en 1967 par Pierre Pflimlin. Le conseil de communauté prend des délibérations autour de cinq commissions thématiques : **Affaires générales ; Urbanisme, Aménagement du territoire et des espaces publics, Habitat, Déplacement ; Economie, Attractivité et Rayonnement ; Grands services publics Environnementaux ; et Droit et Services à la personne.**

Partenaires et Financements :

Pour 2012, le budget de la CUS s'élevait à 759 millions d'euros pour le fonctionnement ; et 302 millions d'euros pour l'investissement. Ces sommes proviennent de diverses taxes (autogestion) ou de subventions obtenues par les partenaires (Etat, Département, Région, Union Européenne). Les dépenses vont, elles, vers la construction, les salaires ou les contributions vers les organismes privés et publics.²⁷⁹

Objectifs :

- Renforcer l'intercommunalité en favorisant les échanges de proximité
- Mieux débattre de projets transversaux et croiser les approches thématiques avec les bassins de vie
- Permettre de sortir d'une gouvernance monocéphale strasbourgeoise en intégrant les communes limitrophes.²⁸⁰

Compétences :

L'aménagement et les services publics, comme l'élaboration des schémas directeurs, des plans d'occupation des sols (POS), la **création des zones d'aménagements concertés (ZAC)**, les **transports urbains**, ainsi que le **développement économique** ou le rayonnement international.

²⁷⁹ Le budget de la CUS, disponible en ligne à cette adresse :

<http://www.strasbourg.eu/fonctionnement-ville-cus/communaute-urbaine-strasbourg/budget-cus>

²⁸⁰ Présentation de la CUS, disponible à cette adresse :

<http://www.strasbourg.eu/fr/fonctionnement-ville-cus/communaute-urbaine-strasbourg/presentation-cus>

Arrondissement d'Ortenau



Nom Complet :
Landkreis Ortenau
Chef lieu : Offenbourg

0 10km

Périmètre de compétence :

51 communes dans l'Ortenaukreis, soit 2129 km² au total.

Principales Villes Concernées :

Offenbourg, Lahr, Kehl, Achern, Oberkirch

Habitants :

449 384 habitants, soit une densité moyenne de 211 hab/km²

Histoire et Fonctionnement :

L'arrondissement de l'Ortenau est le plus grand des 44 arrondissements allemands du Land Baden-Württemberg mais c'est un territoire à dominante rurale. Administrativement, il fait partie du district de Fribourg-en-Brigau. En ce sens, **la sauvegarde des ressources vitales et le conseil aux exploitations agricoles** constitue l'une des principales tâches de l'arrondissement (on y trouve notamment 23 réserves naturelles).

Partenaires et Financements :

Soutien aux réserves naturelles et protection de l'environnement
Soutien et aide à la formation pour les exploitants agricoles (culture fruitière, viticulture)

Objectifs :

Décider des priorités par le Conseil de l'Arrondissement :
-Construction ou rénovation de routes ou d'écoles
-Soutien apporté aux établissements sociaux
-Gestion des déchets

Compétences :

-Assure une infrastructure de transport public performante
-Construction et planification de routes / pistes cyclables
-Protection de la nature
-Peu de compétence d'urbanisme en soi qui va être déléguée aux Länder (infrastructures, transport) ou aux communes directement (aménagement et préparation des sols), mais **compétent pour la sauvegarde et l'orientation des terrains à grande échelle.**



Nom Complet :

Ville de Strasbourg

Mairie : Strasbourg

Périmètre de compétence :

Commune de Strasbourg, soit 78,27 km²

Ville:

Strasbourg

Habitants :

276 401 habitants en 2010, soit une densité moyenne de 3532 hab/km²

Histoire et Fonctionnement :

Comme toutes les communes de France, la Ville de Strasbourg est administrée par un conseil municipal (organe délibérant) et par le Maire aidé des adjoints (organe exécutif). L'assemblée municipale est composée de 65 élus, dont le Maire qui fixe l'ordre du jour, et prend les décisions sous forme de délibérations depuis 1884. Depuis 1972, la ville de Strasbourg et la CUS partagent les mêmes locaux. ²⁸¹ En pratique, **les compétences d'urbanisme sont transférées préférentiellement à la CUS** depuis 1967 qui gère une plus grande échelle.

Partenaires et Financements :

Le budget de la ville de Strasbourg fonctionne sur le même modèle que celui de la CUS. Pour 2012, le budget de la ville s'élevait à 355 millions d'euros pour le fonctionnement ; et 121 millions d'euros pour l'investissement. Ces sommes proviennent de diverses taxes (autogestion) ou de subventions obtenues par les partenaires (Etat, Département, Région, Union Européenne). Les dépenses vont, elles, vers la construction, les salaires ou les contributions vers les organismes privés et publics. ²⁸²

Objectifs :

Les secteurs d'intervention touchant donc à tout ce qui a trait de près ou de loin aux affaires courantes de la commune, il est difficile d'en faire une liste exhaustive (Culture, Jeunesse, Action Sociale, etc..).

Compétences :

Entre beaucoup d'autres thèmes, la ville de Strasbourg s'occupe de la **culture, du scolaire, du sport, de la gestion de certains espaces publics (éclairage, espaces verts...), des mairies de quartier**, etc... Si elle continue d'organiser des concours qui sont du ressort de cette échelle, **l'urbanisme y est de plus en plus absent** (transféré à la CUS).

²⁸¹ Voir les compétences des communes françaises en terme d'urbanisme à cette adresse :

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/quelles-sont-competences-exercees-par-communes.html>

²⁸² Le budget de la ville de Strasbourg, disponible en ligne à cette adresse :

<http://www.strasbourg.eu/fr/fonctionnement-ville-cus/mairie-de-strasbourg/budget-ville-strasbourg>



Nom Complet :
Ville de Kehl am Rhein
Mairie : Kehl

0 10km

Périmètre de compétence :
Commune de Kehl, soit 75 km² au total.

Ville :
Kehl

Habitants :
34 747 habitants, soit une densité moyenne de 463 hab/km²

Histoire et Fonctionnement :

Kehl am Rhein est une commune allemande du district de Fribourg en Brisgau. La moitié de ses habitants vivent dans la « ville centre », partie historique à laquelle ont été rattachés les villages limitrophes suite à la réforme des communes de 1970. Si en France l'Etat dispose d'un poids considérable en matière d'aménagement, l'Etat Allemand est compétent pour les grandes infrastructures mais le reste est précisé par les Länder, ce qui laisse **plus de liberté d'autogestion aux communes**. En pratique, l'urbanisme de la ville de Kehl est **fortement lié à la croissance de Strasbourg** qui se situe dans son aire d'attraction.

Partenaires et Financements :

L'Etat prend en charge la construction de grandes infrastructures.
Le Land Baden Wurtemberg finance en partie la culture, les loisirs, les transports ou l'enseignement.
Les plans de zonage et d'aménagement, gérés par la commune, doivent respecter les objectifs de la planification fédérale.

Objectifs :

Gérer la planification urbaine
Poursuivre un développement urbain cohérent face à la ville de Strasbourg.

Compétences :

En Allemagne, les communes sont compétentes pour **préparer et gérer l'utilisation de leur terrain par l'élaboration de plans d'aménagement**, pouvant parfois passer par un plan de zonage (sans aucune valeur légale).²⁸³

²⁸³ Rechtsanwalt Dr. Götz-Sebastian Hök, *L'Urbanisme en Allemagne*, disponible en ligne à cette adresse : <http://www.dr-hoek.de/FR/beitrag.asp?t=LUrbanisme-en-Allemagne>



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Nom Complet :

L'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération
Strasbourgeoise
Siège : Strasbourg

Périmètre de compétence :

Fluctuant selon les projets.

Principales Villes Concernées :

Plusieurs territoires de réflexions et d'études majoritairement basées sur Strasbourg et la CUS, mais aussi le SCOTERS, le département, etc... Une partie non négligeable du travail s'occupe également de prospective non spatialisée.

Employés :

Equipe pluridisciplinaire d'une soixantaine de collaborateurs à Strasbourg.

Histoire et Fonctionnement:

L'ADEUS est une association qui fait partie d'une des 53 agences du réseau de la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme) créée en 1967. Elle intervient comme **outil d'aide à la décision auprès des membres du Conseil d'Administration** (tous compétents à différentes échelles en matière d'urbanisme) et cherche à harmoniser les politiques publiques, action se déclinant à plusieurs échelles de territoire (Strasbourg, CUS, SCOTERS, territoire transfrontalier élargi, etc...)

Partenaires et Financements :

L'ADEUS est une association qui fonctionne principalement sur la base de rémunérations pour des études répondant à une commande ; ainsi que de subventions versées par l'Etat, le département du Bas Rhin, la CUS, ou autre membre de l'ADEUS. Selon les statuts en vigueur depuis 1967²⁸⁴, l'association ne poursuit aucun but lucratif.

Objectifs :

- Harmoniser les politiques urbaines et mettre en cohérence les projets de ses membres
- Observer le territoire commun et mettre en œuvre des programmes d'études prospectives
- Enregistrer et gérer l'évolution des données en matière d'aménagement par des publications régulières

Compétences :

- Travaux prospectifs d'Urbanisme**, de déplacement et de développement économique dans le territoire du SCOTERS / Ortenau
- Articulation des politiques publiques** entre le niveau régional et le niveau métropolitain (principalement entre le territoire CUS et hors CUS), voire niveau métropolitain transfrontalier.

²⁸⁴ ADEUS, *Statuts de l'ADEUS*, Mise à jour du 30 mars 2010