



POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

Discours et acteurs : les ressorts de la mécanique métropolitaine (Extrait du thème 1 : la stratégie métropolitaine)

METROPOLE LILLOISE

Didier PARIS, laboratoire TVES (USTL)

Septembre 2008

Par son évolution récente initiée à la fin des années 1980 et dans les années 1990, la métropole lilloise offre un exemple de mutation urbaine cohérente avec le cadre stratégique défini par les acteurs locaux et mené selon la logique du projet. S'inscrivant en rupture avec un passé d'agglomération industrielle sans toutefois le renier, ce temps de la « bifurcation métropolitaine » correspond à un moment où le territoire commence à connaître une recomposition de ces structures économiques, sociales et culturelles. Amorcés par le grand projet métropolitain d'Euraille, ces changements sont l'expression d'enjeux partagés et définissent les bases d'une transformation globale de la métropole entre rupture et renouvellement.

Le présent article traite en particulier de la production d'un discours métropolitain à partir de la fin des années 1980 en tant qu'expression d'une stratégie et d'une dynamique métropolitaines nouvelles dans un contexte de conurbation polycentrique. Il s'attache à décrypter le système d'acteurs : la mise en place d'une gouvernance de projets témoigne de la mobilisation de la société civile.



Avec le soutien de :



DISCOURS ET ACTEURS : LES RESSORTS DE LA DYNAMIQUE METROPOLITAINE

DIDIER PARIS, LABORATOIRE TVES, (LILLE 1)

La production d'un nouveau discours métropolitain

Projet urbain et stratégies urbaines : dans son intitulé même, l'objet du programme POPSU, développé dans le cadre du GIP EPAU, établit le lien entre les deux termes qui rendent compte de la façon de faire la ville aujourd'hui.

Par son évolution récente, initiée au milieu des années 1980, la métropole lilloise offre un bon exemple de mutation urbaine cohérente avec le cadre stratégique défini par les acteurs locaux (acteurs politiques, monde économique, universitaires...) et menée principalement selon la logique du projet : projet métropolitain partagé par les acteurs et projets urbains mis en œuvre, dont l'aboutissement, par exemple à Euralille ou Roubaix, contribue à la transformation physique de l'agglomération et des villes qui la composent. Cette dynamique du projet accélère par ailleurs la mutation structurelle de l'économie métropolitaine et de la société locale et permet la production d'une image renouvelée visant à repositionner Lille dans le concert des eurocités et à lui procurer ainsi quelques avantages comparatifs qui puissent favoriser son développement économique. Cette évolution, définie comme une « **bifurcation métropolitaine** » (Paris et Stevens, 2000) s'inscrit en rupture avec un passé d'agglomération industrielle, sans toutefois le renier, puisque cet héritage est constamment mobilisé dans les réalisations (reconversion d'anciennes usines à des usages nouveaux...).

Cette dynamique métropolitaine est peut-être en premier lieu celle du **discours**. Certes, l'action, la dimension opérationnelle du projet s'impose d'évidence dans la compréhension des processus de production de la ville. Il nous semble cependant que le temps du discours est également décisif dans l'émergence des ruptures politiques, psychologiques, sociologiques nécessaires au démarrage d'un processus de développement des territoires. Nous commencerons donc par son analyse. Mais il ne s'agit pas de signifier ici qu'un temps du discours précéderait un temps de l'action. Nous sommes bien dans un processus de réflexion-formulation-action itératif qui, telle une coulée dans une aciérie, aboutit à la production d'un discours en continu dont la teneur varie en fonction de reformulations, de l'appropriation d'idées nouvelles, et des variations du temps de l'action.

Ce discours dit le sens. Il est **l'expression de la stratégie**. Il est essentiel, dans un système complexe d'action et de production (faire la ville), que les acteurs qui interviennent aux différents niveaux du système soient capables de formuler collectivement une stratégie sous la forme d'un discours construit. C'est ce qui donne la cohérence au système complexe. Parler de formulation collective signifie plus particulièrement l'adhésion des acteurs à un référentiel commun d'objectifs et de valeurs. C'est essentiel notamment par rapport à la durée des processus de transformation urbaine : Euralille est un projet qui a déjà 20 ans d'âge. La transformation du centre de Roubaix s'amorce au début des années 1980 avec le Centre National des Archives du Monde du Travail pour, sinon s'achever — un tel processus est-il jamais achevé ? —, au moins avoir une lisibilité d'ensemble après l'ouverture du musée de la Piscine et du centre de marques Mac Arthur Glen au début des années 2000. Une culture commune se construit ainsi, avec sa mémoire collective, qui permet de dépasser la difficulté créée par ce temps long de la transformation urbaine, spécifiquement dans le registre du renouvellement urbain.

La façon dont les acteurs locaux parlent de leur territoire est révélatrice de la façon dont ils souhaitent que celui-ci soit perçu. Certes, ici le passé industriel est toujours sollicité dans la production du nouveau discours métropolitain qui continue à identifier la production comme un point fort de l'économie régionale. Mais les années 1980 voient progressivement évoluer un propos

désormais centré sur le mot **métropole**. Localement, son usage contemporain s'était fixé avec la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre dans les années 1960, qui accouche ici de la très technocratique et politiquement correcte « Métropole Nord », ce qui évitait dans l'appellation la mise en évidence d'un quelconque leadership lillois. De même, au sein de l'agglomération, des oppositions locales et la « guerre des versants » (versant lillois face au versant Nord-Est, Roubaix et Tourcoing) interdisaient l'usage de « métropole lilloise » : en 1970, un journaliste régional publiait un ouvrage intitulé *Lille, Roubaix, Tourcoing, métropole en miettes* (G. Sueur, 1970). La construction de la ville nouvelle de Lille-Est, Villeneuve d'Ascq, dans le cadre de l'autre grand programme urbain national des années 1960-1970, avait accru la fracture géopolitique entre les versants.

Le monde économique a eu sa place dans le renouvellement du discours métropolitain avec l'irruption du concept de « **métropole marchande** » : sans renier explicitement le XIX^e siècle industriel, il s'agit ainsi de souligner les racines marchandes médiévales et de l'époque moderne. De ce point de vue, la **réhabilitation, au milieu des années 1980, de la Vieille Bourse** construite en 1653 par Julien Destrée, a une forte charge symbolique. Initiée par le monde économique, le Club Gagnant qui réunit de grandes entreprises régionales, cette réhabilitation a bénéficié de financements publics (les plus abondants) et d'un mécénat privé dont on retrouve les traces par la représentation des logos des firmes concernées sur les cartouches qui, au XVII^e siècle, accueillait les armoiries des corporations. Il s'agit bien ici de concrétiser l'ancrage marchand de la métropole à travers son bâtiment le plus emblématique. Le message est clair : il n'y a pas de métropole en Europe sans histoire et ni passé marchand. Lille a un passé marchand, qu'il convient de magnifier à travers sa Vieille Bourse.

Avec la construction du tunnel sous la Manche, décision pour laquelle il a joué un rôle décisif en tant que Premier Ministre, c'est l'acteur politique principal, Pierre Mauroy, qui pousse un peu plus loin le discours relatif au développement économique de cette ancienne agglomération industrielle en parlant de la « **turbine tertiaire** » que devait être à ses yeux Euralille au croisement des TGV entre Paris, Londres et Bruxelles, fixant ainsi la commande politique initiale. Ce sont les urbanistes, et en tout premier lieu Jean-Paul Baietto, le premier directeur de la SAEM, qui en feront un **projet urbain**, et non une simple opération d'aménagement, comme cela aurait pu se passer si P. Mauroy avait donné suite aux propositions du groupe Bouygues d'acheter les terrains (D. Hayer, 2005, p 143). Certes, la commande politique fixe la dominante tertiaire du projet, mais celui-ci sera multifonctionnel et devra constituer un nouveau quartier de la ville, de la métropole.

Mais le lancement d'Euralille dans cette « métropole en miettes » dans laquelle s'affrontent les versants n'est pas gagné d'avance. D'une part, cette logique de projet métropolitain n'était pas celle du Président de la Communauté Urbaine d'alors, Arthur Notebart, qui avait fait de l'institution communautaire un instrument technique remarquable, ce qu'illustre le métro automatique VAL, et un outil politique de redistribution au profit des petites et moyennes communes, cultivant l'antagonisme face aux villes centre, et tout particulièrement Lille (voir l'interview de P. Mauroy dans l'ouvrage *La Métropole rassemblée*, Fayard, 1998, p 235). La commune dont il était maire (Lomme), vers laquelle il avait attiré des investissements, avait également profité de son pouvoir de décision communautaire, notamment au moment de la création de la ligne dite alors « 1 bis » du métro.

Or, il ne pouvait y avoir de projet métropolitain qui ne s'appuie sur ces villes centre. En 1989, P. Mauroy s'impose à la tête de l'institution communautaire en tant que porte drapeau des villes centre avec la « charte des grands maires », tout en s'accordant avec les autres. Par son autorité politique, il a pu rassembler élus et société civile autour **d'un projet métropolitain**, ce que nous nommons le « consensus métropolitain ». Celui-ci se décline, entre autres, à travers 7 grands projets métropolitains, une sorte de pâte d'alouette dans lequel Euralille représentait le morceau de choix à côté de divers projets moins importants. Mais Euralille, projet lillois, devenait projet communautaire, donc métropolitain. Ces moments de pilotage politique très subtil, via la production d'un discours d'adhésion, dans lequel les différents acteurs politiques pouvaient se reconnaître, sont essentiels dans l'émergence d'une logique de projet. C'est un véritable changement culturel qui se passe alors au niveau institutionnel. Le rôle du leader politique, incontesté, est essentiel : Pierre Mauroy ici, Raymond Barre à Lyon à partir de 1995 (B. Jouve, 2002) ont joué un rôle comparable.

Il est important ici de distinguer deux significations différentes du mot « consensus » :

- à partir de 1989, le « consensus métropolitain » représente l'adhésion collective au projet métropolitain porté alors par P. Mauroy, par contraste avec la pratique de l'ancien président A. Notebart. Ce consensus métropolitain repose sur une vision stratégique partagée non seulement par les acteurs politiques locaux, mais également par la société civile impliquée dans la gouvernance métropolitaine, la réflexion-action sur le devenir métropolitain. Il trouve son expression la plus populaire à travers l'épisode de la candidature olympique qui donne alors de la chair au concept abstrait de métropolisation.
- le mode de gestion du second mandat de P. Mauroy à la tête de LMCU, souvent repris également sous l'appellation de « consensus », représente en fait un compromis politique. Ce compromis politique privilégie « le consensus » à tout prix entre les élus dans la décision : la façon dont le vote sur le projet de Grand Stade s'est déroulé à l'extrême fin de la présidence Mauroy rend compte de ce mode de fonctionnement. Celui-ci s'impose à une institution représentative au second degré, dans laquelle le jeu politique ne peut s'exprimer clairement, projet contre projet, lorsque les majorités sont incertaines. C'est ce qui s'est passé de 2001 à 2008 avec l'accord de gestion passé entre Pierre Mauroy et la droite, à la suite des élections de 2001 où aucune majorité claire ne se détachait. Il est clair qu'aujourd'hui, le renforcement de la démocratie au niveau intercommunal, et donc la représentation directe, devient un enjeu majeur de modernisation politique du pays, ceci afin de permettre de clarifier le fonctionnement d'institutions locales arrivées à maturité (les plus anciennes communautés urbaines) ou qui y accèdent progressivement (les communautés d'agglomération issues de la loi Chevènement de 1999). Une approche projet contre projet peut apparaître plus dynamique que celle qui privilégie le compromis. C'est cette position qu'a défendue Martine Aubry au moment de sa candidature pour la succession de Pierre Mauroy à la tête de LMCU.

Solidarité et renouvellement urbain s'imposent dans le nouveau discours métropolitain

Mais pour fonctionner, cette nouvelle configuration doit définitivement transcender les anciens clivages géopolitiques internes à travers un discours de solidarité métropolitaine, à destination principale du secteur de Roubaix-Tourcoing. L'affaire, dans les années 1980, de l'extension de la première Lille du **métro**, vers Lomme, à l'ouest de Lille, dont le maire (A. Notebart) était alors également président de la Communauté urbaine (aujourd'hui Lomme est commune associée à Lille), et non vers Roubaix et Tourcoing, avait révélé l'antagonisme interne à la métropole et les difficultés des maires concernés par le tracé vers le nord-est, à se mettre d'accord entre eux. Aussi l'une des premières décisions du nouveau conseil communautaire en 1989 concerne la création de la ligne numéro 2 vers Roubaix et Tourcoing à l'horizon 1999.

Par ailleurs, la **révision du vieux schéma directeur** de 1972 s'imposait. Pour ce faire, la création de l'agence de développement et d'urbanisme (une première agence avait été dissoute par A. Notebart dans les années 1970) est décidée par P. Mauroy. Dirigée alors par Francis Ampe, ancien maire de Chambéry, l'agence doit être notamment l'outil technique de cette révision. La révision fut longue (1990 à 2002), et marquée par de nombreuses péripéties. Mais au cours de ses travaux, l'agence, notamment par F. X. Roussel, son directeur adjoint, promeut **l'idée de « renouvellement urbain »**, qui va s'imposer dans le discours local et au niveau national avec le succès que l'on sait, jusqu'à composer le nom d'une loi, *Solidarité et Renouvellement urbains*. Nous ne discuterons pas ici de la diffusion nationale du concept et du glissement sémantique qu'il a connu à force d'être mis un peu à toute les sauces : c'est le lot de bien d'autres concepts, à commencer par celui du développement durable, auquel se réfère aussi le renouvellement urbain. En revanche, il est important pour en comprendre le sens de situer ce concept par rapport à l'intérêt géopolitique du moment dans le cadre de la métropole lilloise.

Définissant les axes prioritaires du développement urbain de la métropole, les différents documents élaborés (1994, 1997, 2002) ont introduit une priorité pour la « ville renouvelée ». Le concept trouve rapidement une double consécration politique, avec la création, à la Communauté urbaine, d'une vice-présidence à la Ville renouvelée, et opérationnelle, avec la transformation de l'ancienne SEM du Versant Nord-Est, consacrée à la transformation de friches industrielles en sites d'accueil pour activités nouvelles, en SEM de la Ville Renouvelée dont le champ d'intervention s'élargit géographiquement à la métropole et s'ouvre à une dimension plus globale de la transformation urbaine.

Dans le contexte local⁶, l'expression prenait le contre-pied de l'idée de ville nouvelle : rappelons ici que la décision d'implantation de la ville nouvelle de Lille-Est (Villeneuve d'Ascq) dans les années 1970 avait suscité une réaction très vive des élus du versant nord-est de la métropole, notamment de Roubaix. Surtout, avec le consensus métropolitain obtenu par Pierre Mauroy, nouveau président de la Communauté Urbaine, ce concept de ville renouvelée permet de dépasser l'ancien clivage entre versant Nord-Est et versant lillois. Car le diagnostic établit que les territoires de la ville renouvelée ne concernent pas seulement Roubaix-Tourcoing et les communes voisines, mais aussi certains quartiers de Lille (Lille sud, Moulins, Wazemmes...) et ses communes associées d'Hellemmes et Lomme, des communes de la banlieue lilloise et l'agglomération d'Armentières. Aujourd'hui, même si cela n'apparaît pas au schéma directeur, certains évoquent parfois l'application du concept à certains quartiers vieillissants de Villeneuve d'Ascq sous l'appellation de « ville nouvelle renouvelée » !

Dans un contexte de croissance démographique en décélération, les promoteurs du concept de ville renouvelée proposaient de réorienter les priorités vers le cœur des parties du tissu urbain les plus affectées par les conséquences sociales et spatiales de la mutation de l'économie post-fordiste : les territoires urbains marqués dans leur organisation spatiale ou sociale par l'héritage du développement industriel.

Sur le plan spatial, l'enjeu était la requalification d'un tissu urbain inadapté au nouveau contexte du développement : les friches industrielles et l'imbrication industrie-habitat inadaptées pour la fonction de production, le logement ouvrier non conforme aux normes de confort et d'hygiène contemporaines, la dégradation de la qualité urbaine, les pollutions héritées...

Sur le plan social, l'enjeu n'est pas moins important dans des territoires souvent devenus, au fil du temps, symboles d'exclusion à la suite de la déstructuration sociale provoquée par la mutation économique contemporaine. Le chômage, notamment de longue durée, l'inadaptation des qualifications au marché contemporain du travail, ou l'absence de qualification, l'échec scolaire et donc la reproduction sociale des inégalités, les problèmes de santé, la disparition des repères sociaux, et donc la délinquance et les trafics en tous genres, représentent le cortège de la spirale de la désintégration d'un tissu social fragilisé.

Ce discours — et les décisions qui l'accompagnaient — de solidarité sociale et géographique entre les différents secteurs de la métropole était la **contrepartie nécessaire au développement d'un grand projet métropolitain comme Euralille**. Pas simplement opportuniste, il correspondait à **l'expression profonde d'enjeux partagés et permettait de définir les bases d'une stratégie de transformation globale de la métropole qui ne pouvait se limiter à un grand projet tertiaire emblématique**.

Le rôle de l'université dans la production du discours métropolitain

Parmi les producteurs d'idées, les universitaires jouent leur rôle. Ils ne sont plus tout à fait, alors, dans la simple posture du chercheur ou de l'enseignant, mais deviennent acteurs impliqués dans le débat. Dans les années 1990, le géographe et aménageur de l'université de Lille 1, Charles Gachelin, a joué un rôle non négligeable dans la diffusion auprès des acteurs locaux, d'idées sur le développement des métropoles et des conditions de « la métropolisation » pour reprendre le

⁶ Sur la métropole lilloise, voir Paris D. et Stevens JF, 2000, *Lille et sa région urbaine; la bifurcation métropolitaine*, L'Harmattan, 265p.

vocabulaire alors employé. Avec l'aide de l'Agence de Développement et d'Urbanisme, qui apportait les financements, la recherche d'exemples étrangers, à travers des travaux d'étudiants qui avaient été envoyés sur différents continents, avait permis la constitution d'un corpus mobilisable au service des acteurs. Dans le prolongement, il avait également joué un rôle important, avec Francis Ampe, directeur général de l'agence, dans l'émergence de l'idée de la candidature olympique.

Jean-François Stevens, économiste à Lille 2, puis Professeur d'aménagement et urbanisme à Lille 1, a également joué un rôle dans l'analyse des avantages comparés de la métropole lilloise alors qu'il était au SGAR, en charge de l'analyse prospective. Le rapport « Lille Eurocité, l'Europe à portée de main » (1989), largement diffusé dans les milieux régionaux, a également fourni des bases intellectuelles à l'action. Il passera ensuite à l'Agence de Développement et d'Urbanisme comme directeur d'études avant de rejoindre l'Institut d'Aménagement et Urbanisme de Lille (IAUL, université de Lille 1).

D'autres travaux et d'autres chercheurs ont alimenté le débat régional, dans une sorte de recherche-action qui répondait à une demande sociale effective. Leur participation au débat leur a permis de s'intégrer au milieu régional de l'ingénierie et de l'expertise en aménagement, urbanisme et développement des territoires. Ce milieu était déjà présent de longue date (la tradition de l'OREAM et des schémas directeurs dans cette grande région urbaine), mais s'est étoffé au cours des années 1990.

En effet, eu égard à la densité urbaine et au déficit de cadres, avec par ailleurs l'effet de la décentralisation et de la montée en puissance de l'intercommunalité, notamment après la loi Chevènement (1999), le secteur a beaucoup recruté à partir de la fin des années 1980. Le marché de l'emploi était alimenté à la fois par des jeunes professionnels venant de l'extérieur de la région, mais aussi pour une part importante, par les universités lilloises (l'IUP « ENVAR » et les DESS « Ecodev » et « Ville et Projets », regroupés dans l'IAUL en 2000) et l'école d'architecture de Lille. La présence active, dans le débat régional et métropolitain, des enseignants-chercheurs concernés, leur a permis à la fois de développer des formations en synergie avec les milieux professionnels et de placer leurs étudiants sur ce marché, ce qui contribuait à renforcer leurs réseaux sur la durée. Cette double logique de réseaux et d'un milieu professionnel impliqué qui se densifie participe de la montée en puissance de l'ingénierie du développement territorial, de l'aménagement et de l'urbanisme.

Les cadres et acteurs du débat métropolitain : la gouvernance métropolitaine

Le concept de gouvernance, dont le caractère reste flou, est certainement très délicat à utiliser : de la « gouvernance » comme mode d'intervention, dans les années 1980, de la banque mondiale, qui visait à contourner les gouvernements jugés corrompus et inefficaces de certains pays en voie de développement à la « bonne gouvernance » d'entreprise qui tend à élargir la question de la gestion de l'entreprise à une approche globale et dynamique de la conduite de projet en son sein, le concept, dont le succès d'usage est avéré, manque sans doute de précision scientifique.

Ici, dans l'acception de « gouvernance métropolitaine », il désigne pour nous la capacité d'un « milieu local » au sein d'une grande agglomération (la métropole) à se mobiliser collectivement pour promouvoir le développement du territoire, si possible en relation avec les acteurs institutionnels qui ont en charge son administration et sa gestion. Cela se traduit concrètement par la création de coalitions d'acteurs issus de ce qu'il est convenu d'appeler la « société civile », généralement formée d'élites sociales locales du monde économique, culturel, académique, associatif, etc. qui interpellent ou/et associent à leur réflexion les acteurs politiques représentant les institutions. Cette gouvernance métropolitaine repose donc sur l'interaction plus ou moins informelle entre les composantes du système d'acteurs ainsi identifiés. Ce système fonctionne en réseau. La dynamique d'échange au sein du réseau peut générer des idées, des propositions d'action de développement pour le territoire concerné. Nous présentons ici une mise en perspective du rôle des uns et des autres, qui ne peut être exhaustive, et reste centrée sur la problématique du projet métropolitain.

LES PRINCIPAUX ACTEURS CONSTITUTIFS DU SYSTEME D'ACTION URBAINE DE LA METROPOLE LILLOISE

SOCIETE CIVILE		PILOTAGE POLITIQUE		PRODUCTION URBAINE	
Acteurs de la société civile	Cadres d'expression	Décision politique	Ingénierie associée	Pilotage de projets	Maîtrise d'œuvre
Maisons des professions (patronat)				SEM Ville Renouvelée	
CCI	Comité Grand Lille (cadre informel)		Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole	SAEM Euraille	Promoteurs privés Secteurs du logement social (LMH...)
Représentation professionnelle autre			APIM – Agence pour la promotion internationale de la Métropole	SORELI	Architectes
Syndicats Associations		LMCU		Accompagnement (facilitation)	Bureaux d'études
Acteurs culturels Acteurs du monde sportif		Président, VP, Conseil	Direction des services		
Université, acteurs académiques (enseignants - chercheurs) Consultants, experts	Conseil de Développement LMCU (cadre institutionnel)			Financier : CDC Caisse des Dépôts et Consignation	
Presse locale, régionale			Villes Notamment Lille, Roubaix et Tourcoing Maires, adjoints, conseils Direction des services	Foncier : EPF Établissement Public Foncier NPDC	
		<u>EXPERTISE</u>			
			ENM – Espace Naturel Métropolitain	SERVICES URBAINS Pour mémoire, non exhaustif	
Autres		Ancienne COPIT / Futur District européen		TRANSPORTS	EAU
Maison de l'Architecture et de la Ville	PUBLICATIONS	Assemblée	Atelier transfrontalier (en cours de dissolution) nouvel outil à créer	Transpole SNCF Autres opérateurs privés	Société des Eaux du Nord
Personnalités territoires belges	CONFERENCES, DEBATS				
Représentants territoires Aire métropolitaine	EXPOSITIONS	Partenaires politiques	Partenaires ingénierie Mission Bassin Minier	ÉLECTRICITE EDF	COMMUNICATION Opérateurs privés classiques
		- Etat - Conseil régional, département - Elus des territoires de l'Aire Métropolitaine	→ ses services (SGAR...) → leurs services		

Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU) représente, bien entendu, le pivot institutionnel de la gouvernance métropolitaine. La Communauté urbaine de Lille (CUDL) est créée, en 1967, imposée par l'Etat, comme à Lyon, Bordeaux et Strasbourg. Dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre, l'Etat souhaite avoir pour chacune de ces métropoles un interlocuteur politique unique, qui puisse parler d'une seule voix. Là où cela s'est fait (quelques créations volontaires ont suivi ces 4 créations imposées), cela a été une étape importante dans la structuration de « l'intercommunalité à la française », un processus long et complexe dont la dernière étape est la loi Chevènement de 1999 qui renforce considérablement le pouvoir d'agglomération en France. Avec le recul, cet épisode imposé par l'État apparaît bien comme l'acte fondateur de la réalité métropolitaine locale. La Communauté urbaine représente le premier cadre politique permettant de développer un projet métropolitain partagé. À Lille, elle regroupe 85 communes (chiffre actuel après quelques fusions entre communes : 89 à l'origine), soit un périmètre un peu plus petit que celui de l'arrondissement (territoire du schéma directeur).

Mais la question de l'intégration, politique, économique, sociale et géographique de cet ensemble ne cesse d'être posée depuis son origine. Notamment, des années 1970 à la fin des années 1980, la relation est assez conflictuelle entre d'un côté, le versant lillois, qui bénéficie de la ville nouvelle dans les années 1970 et du métro dans les années 1980, et de l'autre le « Versant Nord-Est » autour de Roubaix et Tourcoing, traumatisé par la crise de l'industrie textile. En 1989, Pierre Mauroy accède à la présidence de la Communauté urbaine et un accord politique permet de dépasser le clivage entre les versants. Pierre Mauroy obtient le soutien de la Communauté urbaine pour Euralille. Il confirme également la nécessaire solidarité entre les territoires de la métropole, notamment en décidant du lancement de la ligne 2 du métro vers Roubaix et Tourcoing, mise en service en 1999. Un accord politique s'établit donc sur la nature du développement métropolitain, consensus qui trouvera notamment son expression dans la démarche de révision du schéma directeur. Au sein du syndicat mixte de révision du schéma directeur, dont le périmètre est élargi à l'ensemble de l'arrondissement de Lille, LMCU représente un poids considérable en face des petites communautés de communes périphériques.

En 1997, la Communauté urbaine de Lille se rebaptise « Lille Métropole Communauté urbaine » (LMCU). C'est là une reconnaissance du rôle joué par la ville centre dans l'identification de la métropole, et une confirmation de la stratégie de développement métropolitain. Après la loi Chevènement (1999), l'introduction de la taxe professionnelle unique (TPU) représente un élément d'intégration politique supplémentaire dans une structure qui existe depuis près de 40 ans. Il en va de même de l'adoption de nouvelles compétences, comme la compétence économique, les compétences culturelle et sportive pour les équipements de niveau métropolitain ou la compétence habitat (2005) et le PLH (Programme Local pour l'Habitat).

L'arrivée de Martine Aubry, au printemps 2008, à la présidence de l'institution communautaire, marque certainement un tournant dans l'évolution de cette institution. Déjà, par rapport au contrat de gestion qui, en 2001, à la suite d'une absence de majorité claire, avait été signé par P. Mauroy et le leader de la droite locale, M. Ph. Daubresse, maire de Lambersart, M. Aubry revendique une clarification des positionnements politiques, projet contre projet. Le succès de la gauche socialiste et apparentée aux municipales du printemps 2008, ainsi que la bonne tenue des verts et le rapprochement de la plupart des élus du MODEM, a affaibli la droite métropolitaine. Les élus dits « indépendants » de Métropole Passion Commune (leader H. Segard, maire de Comines), représentant le plus souvent de petites communes rurales, ont eux-mêmes dû se positionner par rapport aux deux projets et ont majoritairement choisi de soutenir celui de M. Aubry. De nombreux chantiers attendent le nouvel exécutif, à commencer par le lancement définitif de la construction du Grand Stade à Villeneuve d'Ascq, qui fut ces derniers mois objet au moins de débat, si ce n'est de polémique, et surtout objet de campagne, notamment à Villeneuve d'Ascq où l'ancien maire socialiste, J. M. Stiévenard, est sans doute tombé en partie sur ce dossier, au profit du retour de l'ancien maire, G. Caudron, ancien socialiste devenu divers gauche à la suite de discordes locales avec son successeur de 2001. Pour les socialistes, la bonne surprise est venue de l'élection de M.F. Delannoy à Tourcoing, successeur désigné de J. P. Balduick, face à un adversaire de droite au discours assez réactionnaire sur certains sujets de société. Roubaix connaît la continuité avec le

socialiste R. Vandierendonck, qui toutefois a rompu avec les verts de sa commune, ce qui constitue une originalité dans le paysage politique de la métropole. Enfin à Lille, M. Aubry a fait l'un des plus gros scores jamais enregistrés par la gauche depuis toujours, un résultat supérieur à ceux de P. Mauroy lui-même. L'accord poursuivi d'une mandature à l'autre avec les verts, s'est ici élargi au MODEM dans la perspective de l'élection communautaire, sans que ce soit réellement nécessaire au niveau municipal. La communauté urbaine est aujourd'hui confrontée à des enjeux financiers importants, compte tenu de l'affaiblissement de la ressource fiscale (effet, pour tous les EPCI à TPU de la réforme de la Taxe professionnelle en 2005). Le contexte financier difficile imposera des choix, des réorganisations, la recherche de nouveaux financements pour les projets (ex : Grand Stade).

Depuis le début des années 1990, Lille représente sans doute un bon exemple de « gouvernance » métropolitaine au sens d'un engagement actif des acteurs de la société civile dans la réflexion sur le devenir du développement métropolitain et dans l'action par les projets : les idées relatives à la candidature olympique face à Lyon pour les J.O. de 2004, ou à l'obtention du label de Capitale européenne de la Culture en 2004 (Matejko, 2004) viennent de la société civile, plus particulièrement du **Comité Grand Lille (CGL)**. Ces initiatives n'auraient toutefois pas été possibles sans leur mise au point grâce aux outils de l'ingénierie du développement, (l'Agence de Développement et d'urbanisme ; l'APIM, Agence pour la Promotion Internationale de la Métropole), dont les responsables sont aussi impliqués dans l'animation du CGL (les présidents et directeurs successifs de l'APIM, le premier directeur de l'Agence à l'époque des JO) ou ouvert à la coopération (l'actuel directeur de l'Agence). Elles ne se sont concrétisées que grâce au portage par des acteurs politiques de premier plan qui ont su prendre le relais lorsqu'une idée se transformait en opération (P. Mauroy pour les JO, M. Aubry pour Lille 2004) : la légitimité politique d'une part, l'efficacité de leurs carnets d'adresses d'autre part, ont été décisifs dans la conduite des opérations, qui n'auraient pas abouti au même résultat sans leur engagement.

Ce Comité, animé pendant de longues années par Bruno Bonduelle, devenu président de la CCI du Grand Lille, et actuellement par J. F. Dutilleul, chef d'entreprise dans le secteur de la construction (Groupe Rabet-Dutilleul), est l'un des principaux animateurs du débat métropolitain autour de l'idée d'un « Grand Lille » qui transcenderait les clivages territoriaux au sein d'une aire métropolitaine de 3 millions d'habitants. S'il regroupe des personnalités diverses de la société civile, au-delà de leurs opinions partisans, il est clair que le Comité Grand Lille est l'émanation du monde patronal qui en assure le pilotage avec un appui discret du MEDEF local et de la maison des Professions, qui l'héberge. L'adhésion collective à un discours métropolitain partagé au-delà du milieu patronal et au-delà des sensibilités politiques qu'il est censé représenter a sans doute provoqué, à certains moments, des débats plus ou moins feutrés au sein même du monde patronal, et entre institutions représentatives (CCI) et groupement informel (CGL). Il n'empêche que le Comité constitue une scène locale essentielle pour le débat sur le devenir de la métropole, ce que confirme la présence régulière des responsables politiques de premier plan, notamment au moment des voyages d'études (Barcelone, Gênes, Lisbonne, Londres...) organisés chaque année avec le soutien technique de l'Agence et de l'APIM, également très suivis par les cadres de la Communauté urbaine. Les participants développent ainsi leurs réseaux interpersonnels et contribuent à la production d'une pensée collective et partagée sur le développement métropolitain. Le Comité apparaît donc comme l'un des vecteurs du « consensus métropolitain », c'est-à-dire de l'adhésion partagée à un projet de développement pour le territoire, qu'il faut différencier du compromis politique lorsqu'il existe (voir plus haut).

Le développement original, par rapport à d'autres métropoles françaises, de cette forme de gouvernance tient sans doute à la densité du patronat local et à son histoire, qui montre un intérêt constant, à travers le temps, pour le destin du territoire local : à travers la participation aux débats locaux, l'engagement dans l'action, voire l'engagement politique. Sa position actuelle, à travers le Comité Grand Lille, mais aussi le Club Gagnant, qui regroupe les entreprises les plus importantes, correspond aussi à l'émergence du fait métropolitain à partir des années 1980. Des années 1950 aux années 1970, les débats portaient davantage sur le fait régional, à travers le Comité d'expansion (le CERES), les débats sur la conversion, et la mise en place des outils *ad hoc* (commissariat à la

reconversion, devenu Nord-Pas-de-Calais Développement et aujourd'hui NFX, North France Expert). Dans le cadre d'un mouvement national, ces débats trouvent leur aboutissement avec la création de l'Etablissement Public Régional (1972) présidé par P. Mauroy, puis avec la création des Conseils Régionaux dans les années 1980. On assiste alors à un recentrage stratégique du discours sur la question métropolitaine, qui tient d'une part à l'achèvement d'un cycle (la régionalisation) et à la prise de conscience, dans cette région industrielle, de l'émergence d'un nouveau modèle de développement centré sur les activités de service, la compétition entre les territoires et la concentration métropolitaine : la métropolisation. Les universitaires locaux ont eu leur part dans cette prise de conscience, même si, par ailleurs, certaines analyses du livre blanc de l'OREAM avaient déjà identifié certains fondamentaux sur le sujet.

Si le Comité Grand Lille a une vision très construite du développement de la métropole à l'international, les enjeux urbains, en tant que facteurs de compétitivité du territoire (qualité urbaine, mixité sociale, innovation et développement durable...), ne sont peut-être pas suffisamment pris en compte. Par ailleurs, ces dernières années, après les épisodes olympique et culturel déjà évoqués, le Comité a servi davantage de relais dans la diffusion du discours métropolitain que de force de proposition de projet. Il n'est pas impossible qu'il puisse rebondir prochainement autour des JO de 2012 à Londres.

Depuis la mise en application de la LOADDT (Loi Voynet, 1999), le Comité Grand Lille n'a plus le monopole de la représentation de la société civile. Le **Conseil de Développement** de Lille Métropole Communauté Urbaine constitue une nouvelle scène de débat autour de la question du développement métropolitain. Par rapport à d'autres agglomérations, c'est sans doute l'un des Conseil qui fonctionne le mieux. Il est présidé par Patrick Peugeot, choisi par P. Mauroy au moment de la mise en place du Conseil, président de la Mondiale, un important groupe d'assurance implanté dans la métropole lilloise, en cours de fusion avec AG2R. Le mandat de P. Peugeot s'achève au printemps 2008, avec la fin de la mandature de Pierre Mauroy à LMCU. Sans rentrer dans le détail de sa composition et de son fonctionnement, le Conseil de Développement apparaît davantage ouvert au monde associatif et syndical, ce qui n'empêche pas le Comité Grand Lille d'être représenté dans cette assemblée. Comme le Comité Grand Lille, il est ouvert à des personnalités belges et à d'autres du bassin minier, un territoire lui aussi maillé par des Conseils de développement qui entretiennent des relations avec celui de LMCU.

Depuis sa création, le Conseil de Développement a pu jouer un rôle non négligeable dans le débat autour de LMCU, notamment au moment de la réflexion sur les nouvelles compétences. Son avis a ainsi été décisif dans la prise de compétence habitat et dans l'adoption du PLH métropolitain. Par ailleurs, il a porté un certain nombre d'idées qui se sont concrétisées et ont vocation, ensuite, à n'être plus portées par lui : le forum transfrontalier pour l'emploi ou encore la Route du Louvre entre Lille et le futur site du Louvre à Lens. Derrière cette manifestation sportive (Marathon et autres courses plus courtes) se cache une dimension symbolique forte dans la relation entre la métropole et l'ancien bassin minier en mutation.

La **Chambre de Commerce et d'Industrie du Grand Lille** est aussi un acteur majeur de la gouvernance métropolitaine, notamment, sous l'actuelle présidence de Bruno Bonduelle (depuis 2004), ancien président du Comité Grand Lille. De longue date, la CCI a été, de par ses compétences, un acteur clef de l'aménagement des zones d'activités dans l'arrondissement de Lille. Au-delà, le poids et le rôle du patronat de Lille-Roubaix-Tourcoing dans le développement local est sans doute particulier et sans équivalent ailleurs, sauf peut-être Lyon, sans parler de l'agglomération parisienne où la question de l'implication du monde économique dans le développement des territoires ne semble pas devoir être un sujet. Si certains grands leaders économiques restent très discrets dans le débat métropolitain (G. Mulliez et son successeur à la tête du groupe Auchan), d'autres sont très présents, le plus souvent par intérêt réel pour le sujet, comme on l'a déjà indiqué à propos du Comité Grand Lille. En conséquence, la Chambre de Commerce elle-même est présente dans le débat en tant qu'institution. Son évolution même est le reflet des problématiques métropolitaines. Ainsi, la fusion en 1966, des CCI de Lille, de Roubaix et de Tourcoing s'est faite au moment où l'état a imposé la Communauté urbaine. En 2007, Bruno Bonduelle, ardent promoteur du

« Grand Lille », réussit la fusion avec celles d'Armentières, d'Hazebrouck, de Douai... et de Saint-Omer. La géographie actuelle, avant peut être des ajustements géographiques avec d'autres CCI, peut apparaître curieuse, puisque le territoire sud de l'Artois, est concerné (via l'ancienne CCI de Saint-Omer). L'enjeu n'est évidemment pas là. Pour B. Bonduelle c'est un semi succès, dans la mesure où Lens et Béthune n'ont pas accepté le rapprochement, ce qui avait pourtant tout son sens dans le cadre de la constitution de l'aire métropolitaine. Au sein de l'aire métropolitaine, l'hypothèse du Valenciennois était plus compliquée. Cette ancienne CCI « industrielle » puissante a joué un rôle important pendant les années 1960/1970 dans la réflexion sur le devenir de ce bassin et son rapprochement avec Avesnes/Maubeuge et Cambrai ferait particulièrement sens (mais le rapprochement Cambrai-Arras est également évoqué). Les CCI du littoral (Dunkerque, Calais, Boulogne) sont encore hésitantes sur leur devenir, mais la question portuaire rapprochera sans doute prochainement Calais et Boulogne. Il est intéressant de noter que le monde économique de St-Omer a préféré s'allier à Lille, alors que les acteurs politiques locaux ont plutôt choisi le rapprochement avec le littoral, via la participation au SMCO, Syndicat Mixte de la Côte d'Opale.

L'**APIM**, Agence pour la Promotion Internationale de la Métropole, créée en 1985 sous une appellation différente (Association pour la Promotion Industrielle de la Métropole) est une structure cofinancée par la communauté urbaine et la Chambre de Commerce et d'Industrie. Elle a pour mission la recherche d'investisseurs et le développement économique. Présidée actuellement par Luc Doublet, chef de l'entreprise éponyme spécialisée dans la logistique des grands événements et la production de matériels liés à ces événements, et surtout personnalité locale très investie dans le développement métropolitain, à l'exemple de B. Bonduelle (qui avait aussi présidé l'APIM) ou de J. F. Dutilleul (CGL). Outre sa mission de promotion, l'APIM est impliquée, avec l'agence d'urbanisme, dans l'organisation des voyages d'études du Comité Grand Lille.

L'**Agence de Développement et Urbanisme Lille Métropole (ADULM)** joue un rôle important dans le système de gouvernance métropolitain. Devant l'importance des enjeux pour la métropole, Pierre Mauroy, nouveau président de LMCU, propose en 1990 sa création. Il s'agit en fait d'une re-création : une première agence créée dans les années 1970 ayant été dissoute par l'ancien président, A. Notebart. Cette nouvelle agence a notamment pour mission d'assurer sur le plan technique la révision du schéma directeur, ainsi que l'animation et le suivi du contrat d'agglomération qui venait d'être signé entre la communauté urbaine, la région et l'Etat. D'une façon générale, elle doit alimenter la réflexion sur l'évolution de la métropole transfrontalière. En 1992, elle organise les premières assises de la métropole, un événement qui constitue alors un moment important du débat métropolitain. L'agence a également été particulièrement impliquée dans l'animation de la candidature olympique pour 2004, son directeur-général assurant par ailleurs les fonctions de Délégué Général de l'association Lille 2004, chargée de porter la candidature locale.

L'ADULM joue un rôle pivot entre les structures de gouvernance informelles et institutionnelles comme le Comité Grand Lille (implication dans l'organisation des voyages d'étude) et le Conseil de Développement dont elle assure l'appui technique et des missions diverses d'étude et d'observation sur les projets urbains, l'espace public, l'économie, l'habitat... Dans le cadre du syndicat mixte de l'ancien schéma directeur et du prochain SCOT, c'est elle qui assure le portage technique du document, en assure l'élaboration, sous l'autorité politique du Syndicat. Plus qu'un instrument de planification urbaine, tel que l'on présentait ce type de document dans les années 1970, le schéma directeur souhaite afficher un contenu stratégique. La période d'élaboration du document et de débats a permis de fédérer les acteurs locaux autour, notamment, de quelques grandes options : le développement à l'international, la stratégie de la ville renouvelée, la stratégie de grands projets métropolitains, la priorité environnementale.... C'est un document de stratégie territorialisée dans lequel les différents territoires de la métropole doivent se retrouver. La révision de ce document (transformé en SCOT) sera lancée après les élections de mars 2008, ce qui, dans le cadre de la nouvelle donne communautaire de l'après Pierre Mauroy, représentera une étape importante dans la définition de la nouvelle orientation stratégique de la métropole.

Plutôt que dans celui de la production urbaine à proprement parler, dans sa dimension opérationnelle, l'agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole situe son action dans le

champ de l'analyse des problématiques d'aménagement et de développement des territoires à l'échelle métropolitaine et de formalisation des stratégies, notamment à l'occasion des documents directeurs, ainsi que dans celui des études préalables. On peut en effet distinguer d'une part les études préalables, en amont, qui concernent l'analyse des territoires à enjeu, les diagnostics, les localisations pertinentes des opérations à venir, leurs principes d'aménagement, d'autre part des études pré opérationnelles, plus vers l'aval, qui portent sur la faisabilité et les conditions de mise en œuvre d'une opération concrète, et relèvent à ce titre des SEM d'aménagement (voir ci-après).

Exceptionnellement, à l'occasion du programme pilote sur les maisons de ville dans les territoires de renouvellement urbain, l'agence s'est retrouvée au cœur de l'opération, menée en partenariat avec les promoteurs, et qui visait à explorer et promouvoir cette forme urbaine. Mais il s'agissait là d'un rôle pilote, tout à fait utile à un moment donné, sur un sujet précis, mais qui n'a pas vocation à être poursuivi au-delà de la démonstration.

Pour mémoire, il convient également de citer, les outils techniques dont la vocation concerne les territoires extérieurs au cœur métropolitain représenté par LMCU et l'arrondissement de Lille (Schéma directeur / SCOT), et qui participent de la **gouvernance à l'échelle de l'aire métropolitaine transfrontalière**. Ainsi, avant la création du GECT de l'Eurométropole, relatif à la coopération transfrontalière, encore en cours de constitution après sa création (janvier 2008), la COPIT, Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, puis le GLCT (Groupement Local de Coopération Transfrontalière, 2005) ont constitué les enveloppes institutionnelles successives de la coopération transfrontalière. L'**atelier transfrontalier** représentait alors l'outil technique de pilotage des études. L'atelier a été dissous (décembre 2007) en attendant la mise en place d'une Agence d'urbanisme transfrontalière dont les contours restent à définir. Concernant l'arc sud de l'aire métropolitaine, la **Mission Bassin minier** qui constitue un outil comparable à une agence de développement et d'urbanisme, représente un pôle d'ingénierie de l'aménagement pour ce territoire en mutation. Elle coopère avec l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole dans le cadre de la coopération métropolitaine (appel à projet de la DIACT). À cette échelle, une association de l'aire métropolitaine regroupe aujourd'hui les territoires concernés et constitue un lieu d'échange entre leurs élus. Ces structures, y compris l'agence de Lille métropole, ne sont pas seulement des outils techniques, mais aussi des outils de transfert d'idées, d'animation des débats, des lieux de rencontre entre acteurs et des lieux de proposition.

Également, l'**Espace Naturel Lille métropole**, syndicat mixte créé en octobre 2002, bénéficie dans le dispositif global d'un statut un peu particulier. Jusque là, sept syndicats mixtes différents étaient en charge des espaces naturels au sein de la métropole lilloise. Ainsi, le Syndicat mixte du parc de la Deûle (au sud de Lille) associait les communes concernées et Lille Métropole Communauté urbaine. Pour le Val de Marque (à l'est de Lille), qui déborde de la communauté urbaine vers une communauté de communes rurale de l'arrondissement (Communauté de Communes de la Pévèle), le portage était partagé entre un syndicat intercommunal (SI du Bassin de la Marque) et la Communauté de Communes de la Pévèle (à l'extérieur du périmètre communautaire). Depuis 2002, la gestion des espaces naturels communautaires a été regroupée au sein d'un organisme unique, l'Espace Naturel Lille Métropole (ENLM). Cette mise en place de l'ENLM correspond, sur le plan médiatique, à la création du « Jardin des Communautés » à l'occasion de Lille 2004, Capitale européenne de la Culture : le jardin Mosaïc, situé au cœur du Parc de la Deûle et récompensé en 2006 par le Grand Prix National du Paysage. L'ENLM est aussi un acteur impliqué dans la réflexion sur les trames vertes et bleues appelées à structurer l'aire métropolitaine de la Belgique à l'ancien bassin minier.

Les SEM d'aménagement

Quatre sociétés d'économie mixte fonctionnent dans la métropole lilloise : La SAEM Euralille, la SORELI (qui intervient sur Lille), la SEM « Ville renouvelée », et celle de la Haute Borne, dédiée au parc d'activité éponyme de Villeneuve d'Ascq. Chacune a sa personnalité propre. Cela tient à l'histoire, aux personnes, aux types de mission, à leur organisation (structure du capital, rapport aux élus...) et se traduit par une façon différente de faire la ville. Ainsi, la SEM « Ville renouvelée »

apparaît plus comme l'outil technique performant nécessaire au renouvellement urbain (aménagement préalable, réseaux, assainissement...) dans le cadre d'opérations initiées par Lille Métropole Communauté Urbaine. Le pilotage opérationnel semble plutôt partagé entre les directions des services concernées de LMCU (dimension plus politique, positionnement plus en amont) et la SEM (forte compétence technique, positionnement plus à l'aval). La SAEM Euralille ou la SORELI sont plus « intégratives », en ce sens qu'elles intègrent davantage l'ensemble des étapes du processus de production urbaine depuis l'amont, là où l'*input* conceptuel est fort, jusque l'aval, là où s'affirme la compétence technique. Cela contribue à leur donner une plus grande autonomie fonctionnelle, tout en dépendant, bien entendu, du politique. Enfin, la SEM pour l'aménagement du parc technologique la Haute Borne voit son objet circonscrit à une opération bien délimitée.

La SEM, outil d'aménagement, est aussi un outil au service des élus. Son rôle est également de les alimenter par des projets, définis à l'occasion d'études pré-opérationnelles. Elle peut avoir aussi bien les missions *off* de réflexion à moyen terme sur tel ou tel site que des missions pré-opérationnelles sur les projets au cours de démarrage.

Une des principales difficultés du métier d'aménageur en SEM concerne la juxtaposition des différentes dimensions de l'action par rapport aux stratégies et projets à mettre en œuvre. Notamment sur le plan politique, la confrontation avec les élus, qui ont la légitimité démocratique, s'inscrit dans un processus de négociation et d'équilibre permanent qui suppose une approche réfléchie des sujets. Ainsi, le site de l'Union offre l'exemple d'un projet à la fois complexe avec ses nombreuses facettes (habitat, activité économique, développement durable...) et sensible par son importance pour l'équilibre des territoires au sein de la métropole. Au cours du long processus d'élaboration du projet, la maîtrise d'ouvrage urbaine a pu parfois être difficile à caler, dans la mesure où les acteurs politiques concernés (les maires de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos) ont pu avoir, à certains moments, des points de vue différents.

La SEM Euralille, présidée par P. Mauroy jusqu'à la fin de sa mandature, a le devoir de maintenir un équilibre politique entre sa relation à la ville de Lille, qui accueille le site d'intervention, et celle à LMCU en fonction des compétences de cette institution qui impose un certain primat communautaire dans la conduite politique d'un projet métropolitain comme Euralille. Mais l'équilibre avec la ville est important, car le projet ne pourrait se développer en opposition à elle et sans prise en compte des choix locaux en matière de principes d'aménagement. Ainsi l'approche de cette relation entre les deux institutions peut-elle être de nature différente selon qu'il s'agisse de l'achèvement d'Euralille 1 ou de la ZAC Euralille 2 — les secteurs au cœur de la dimension métropolitaine du projet — ou de la porte de Valenciennes. Située dans le prolongement d'Euralille, ses caractéristiques (une forte composante de restructuration urbaine menée dans le cadre de l'ANRU) la rapprochent en effet d'une problématique de renouvellement urbain. Certes, LMCU assure le leadership en termes de compétences et délègue celles-ci à la SEM Euralille, mais il serait inimaginable de développer le projet sans l'aval de la ville de Lille, en fonction de son très fort impact local et d'une dimension métropolitaine moins évidente. Le fait que la maire de Lille soit par ailleurs vice-présidente de la communauté urbaine (compétence développement économique) a permis jusqu'à aujourd'hui une gestion de cet équilibre. Les équilibres politiques auraient pu être remis en cause avec les élections municipales de 2008, jusqu'à créer potentiellement une situation délicate, voire conflictuelle, en fonction des résultats de l'élection au second degré du président de LMCU. Il n'en est rien, le nouvel exécutif s'inscrivant dans la continuité politique. Au contraire même, le succès de la maire de Lille, M. Aubry, dans la désignation à la présidence de LMCU avec une majorité clairement positionnée sur un projet, recentre le pilotage d'Euralille, selon une configuration qui fut celle du départ, quand P. Mauroy était à la fois maire de Lille et président de LMCU.

Jusqu'ici présidée par une élue lilloise, Danielle Pauliautre, la SORELI, SEM de la ville de Lille, mais dans laquelle Lille Métropole Communauté urbaine est également actionnaire, dépend d'un pilotage plus directement lié à la ville. Sur des sites différents, Euralille et la SORELI partagent la même vocation quant à l'ambition européenne des projets concernés : Euralille, pour la SEM Eponyme, Euratechnologies, Eurasanté pour la SORELI. Lille-sud s'inscrit plus dans une logique de renouvellement urbain à fort contenu social, mais aussi économique, avec son Faubourg des Modes.

La question de la relation des SEM aux acteurs politiques ne se limite pas aux seuls maires et au président de LMCU. Au plan local, les SEM, responsables du pilotage des projets, doivent aussi tenir compte des élus en charge de dossiers qui concernent la thématique de l'aménagement (le logement, les transports, le développement durable), voire avec les élus de quartier lorsqu'ils existent, comme à Lille. À l'échelon communautaire, le rôle des vice-présidents est également important dans le système de maîtrise d'ouvrage urbaine. Les acteurs en charge du pilotage des projets doivent prendre en compte des personnalités politiques différentes, dont les avis peuvent diverger, dont les stratégies personnelles ou les logiques politiques peuvent conduire à des positionnements spécifiques. Ils se retrouvent à l'interface de champs de pression avec lesquels ils doivent composer, dans un équilibre politique subtil, et de relations interpersonnelles qui peuvent également interférer. La politique n'est donc jamais très éloignée du pilotage technique et il convient sans doute de définir ces acteurs comme appartenant à la sphère techno-politique et pas seulement comme des acteurs purement techniques, ce qu'ils ne peuvent se contenter d'être à leur niveau de décision. En tout cas, ils doivent réussir la synthèse entre les différents champs de pression évoqués ci-dessus, et sont, à ce titre, ceux qui mettent en œuvre concrètement, par les projets, la stratégie métropolitaine.

À Lille, l'un des grands sites à enjeux concerne l'ancienne gare de marchandises Saint-Sauveur, magnifiquement située entre le cœur de Lille (Parc Lebas et boulevard de la Liberté), à la jonction du périmètre actuel d'intervention de la SAEM Euralille et de la SORELI (le secteur de Moulins et de la porte de Valenciennes). Ce site pose ainsi la question du choix de l'opérateur. L'hypothèse d'un travail en commun des deux SEM ne peut être exclue et pourrait représenter une solution intermédiaire. Aujourd'hui cependant, la ville et Lille Métropole Communauté urbaine se sont accordés pour confier à la SAEM Euralille une mission de réflexion préalable sur ce site. Sur un tel site, on pourrait même imaginer que dans le cadre de la mise en concurrence, conformément à la réglementation européenne, le secteur privé, français ou international, soit directement intéressé pour assurer l'intégralité de l'aménagement, court-circuitant les SEM locales. Pour ce qui nous concerne, nous pensons que cela pourrait poser un problème par rapport à la cohérence du projet de transformation de toute cette partie est de Lille, alors que les opérateurs locaux mixtes ont prouvé leur compétence, internationalement reconnue.

Par ailleurs, sur Saint-Sauveur, une interrogation pouvait tenir aux résultats des élections municipales de 2008 et à la constitution du nouveau conseil de communauté, donc du pilotage politique d'Euralille. On pouvait légitimement s'interroger, au cas où elle se serait retrouvée dans l'opposition au sein de ce conseil de communauté, sur le positionnement de la maire de Lille concernant la maîtrise de l'aménagement d'un site aussi emblématique au cœur de sa ville. L'hypothèse a été levée avec son élection comme présidente de LMCU.

La question de **la relation entre les SEM** se pose en d'autres termes pour le secteur de l'Union, entre Roubaix, Tourcoing et Wattrelos. La SAEM Euralille y a été sollicitée au printemps 2007 pour devenir co-aménageur avec la SEM Ville renouvelée, qui reste mandataire. Au sein de ce qui constitue l'équipe « Union », le partage des tâches entre les deux SEM attribue à la première la question de la qualité urbaine, architecturale et environnementale, ainsi que la commercialisation, tandis que la seconde concentre son action sur la fonction d'aménagement à proprement parler, relative aux questions du foncier, des réseaux et des financements. Ce partage permet de capitaliser les savoir-faire spécifiques acquis par chacune des deux SEM : la gestion de grands projets à résonance internationale d'un côté, le renouvellement urbain de l'autre. En ce cas, le rapprochement des SEM peut se faire dans une certaine complémentarité, eu égard au profil différent des deux sociétés.

L'analyse nous conduit à une réflexion sur un sujet délicat, mais que nous ne pouvons éluder, celui de l'hypothèse d'une évolution de la « géométrie » locale des SEM, qui ne peut être exclue, même si ce point est ici purement spéculatif. Dans cette hypothèse, trois scénarios seraient identifiables :

- Le premier scénario serait celui du *statu quo*, ce qui poserait la question de l'attribution du site de Saint-Sauveur, avec des conséquences politiques et humaines, au niveau des équipes concernées, difficile à préciser aujourd'hui.

- Le second serait celui de la création d'une « super grande » SEM d'agglomération regroupant les quatre sociétés actuelles. Ce n'est sans doute pas le plus facile à mettre en place aussi bien sur le plan technique, avec le rapprochement de quatre équipes aux cultures différentes, que sur le plan politique avec quatre présidents¹ qui représentent un certain équilibre politique en termes de territoires. Le scénario pourrait poser également un problème de taille de structure, et pourrait, en conséquence, entrer en conflit avec d'autres acteurs institutionnels de l'urbanisme au niveau local (agence, services communautaires). La taille pourrait poser également le problème de la qualité des échanges entre les personnels et de la fertilisation croisée dans le domaine des idées. Le modèle de la SERM à Montpellier offre l'exemple d'une grande SEM d'agglomération organisée en sous-entités qui correspondent aux différentes missions de la société (développement économique, urbanisme-aménagement, habitat, équipement, services, gestion).
- Le troisième scénario ne concernerait que les seules SORELI et SAEM Euralille, les deux sociétés dont l'action s'inscrit par rapport à l'ambition internationale de Lille, la ville et l'agglomération métropolitaine (suivant la logique des « Eura » : Euralille, Eurasanté, Euratechnologies). Mais cela pourrait créer une dichotomie entre une SEM qui, par son orientation sur les grands projets métropolitains aurait une forte visibilité internationale, et une SEM « Ville Renouvelée » confrontée aux questions de logements dégradés et de renouvellement urbain, dont le caractère resterait plus technique.

Le processus de **production urbaine** s'est considérablement complexifié depuis une bonne quinzaine d'années en ce qui concerne la conduite de projet et l'innovation urbaine. La difficulté consiste à agir de front sur les différents aspects, logements, bureaux, environnement, équipement... qui les composent, alors que jusqu'aux années 1980 les projets urbains apparaissaient moins diversifiés dans leur contenu, à l'exception sans doute des villes nouvelles des années 1970 : l'Alma gare à Roubaix est avant tout un quartier de logements, le Forum à Lille est avant tout un quartier de bureaux, constitué dans le cadre des centres directionnels des « métropoles d'équilibre », etc. En revanche, Euralille, l'Union, Euratechnologie/Bois-Blancs sont des quartiers complets constitués dans leur diversité.

Si la dimension communautaire des grands projets urbains s'impose, au sein d'un équilibre politique subtil avec les communes concernées, la **participation des habitants** interpelle directement les compétences des villes. La communauté urbaine se décharge de cette question auprès des élus locaux, mais ceux-ci souhaitent ne pas être de simples fusibles vis-à-vis des habitants. En conséquence, l'élu local s'il s'implique dans le projet peut entrer en conflit avec la compétence communautaire.

Depuis plusieurs années, la SAEM Euralille a mis en œuvre une pratique de concours qui lui permet d'exercer un contrôle de la qualité des projets architecturaux correspondant aux différents lots de la ZAC. Par rapport aux consultations classiques, au mieux-disant sur la charge foncière, les **concours promoteurs-concepteurs** (ex : le Bois habité) reposent sur le principe d'une charge foncière fixe, définie par l'aménageur (la SAEM), la consultation se plaçant alors au niveau de la conception architecturale proposée par les différents promoteurs en compétition sur un même lot. Ce système offre l'avantage de créer une véritable émulation intellectuelle autour du projet urbain et permet de faire jouer la concurrence sans que celle-ci ne vienne polluer la qualité architecturale. Affichant une forte volonté d'innovation, la SAEM Euralille a poussé assez loin cette logique qualitative, reprise ensuite par d'autres (ex : ZAC de la Haute Borne à Villeneuve d'Ascq). La difficulté tient aujourd'hui au succès de la méthode lorsque, sur un même projet, une douzaine de compétiteurs se portent les rangs, ce qui génère un coût en termes de rémunération des équipes et nécessite certains ajustements. L'autre intérêt de cette méthode tient à ce que les promoteurs doivent avoir en amont des concours à proprement parler une démarche attentive à la philosophie des projets, ce qui peut

¹ Situation avant les élections de 2008 : le maire de Villeneuve d'Ascq pour la Haute Borne, J. M. Stievenard, socialiste, jusque 2008 battu par l'ancien maire, G.Caudron, ancien socialiste et maintenant divers gauche ; celui de Tourcoing, J. P. Balduyck (ne se représentait pas) pour la SEM Ville Renouvelée, D. Pauliautre, élue lilloise, pour la SORELI, et P.Mauroy pour Euralille, tous socialistes ou proches. Le renouvellement des mandats doit intervenir au moment où ce texte est écrit.

contribuer aussi à modifier leur culture du métier. Le débat ainsi créé porte en germe la qualité du rendu final. Cela permet également à certains opérateurs, par exemple dans le champ du logement social, de s'accoutumer à une démarche de qualité à l'occasion de ce type de concours, quand bien même ils n'auraient pas été retenus : certains, dans cette situation, ont exprimé leur intérêt pour la démarche et les horizons nouveaux ouverts par cette nouvelle approche pour leurs projets futurs.

La Caisse des dépôts et consignations est évidemment un partenaire essentiel des projets développés par les SEM : elle est omniprésente dans le financement des collectivités locales, du logement social ou des grands équipements. La Caisse des Dépôts n'intervient pas tant sur la production des idées, mais plutôt sur la production des conditions de faire, son domaine de compétence privilégié.

Aujourd'hui, les SEM de la métropole ne sont pas en concurrence avec les grands groupes privés qui, en tant qu'aménageurs, investissent d'abord les projets plus faciles, à fort retour financier. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, ils sont présents dans de nombreuses villes moyennes, sur des projets de moindre envergure que ceux, complexes, d'Euralille ou Euratechnologie. Par contre, ces mêmes groupes sont considérés comme des partenaires en tant que promoteurs acquérant des droits à construire. Une spécificité de la SAEM Euralille tient peut-être à la personnalité de son directeur général, Jean-Louis Subileau, qui dirigeait également le projet de l'île Seguin à Boulogne-Billancourt. En conséquence la SAEM EURALILLE est en contact direct avec les dirigeants nationaux des grands groupes, ce qui peut contribuer à donner une dimension particulière au système de relations ainsi établi. Mais d'une façon générale, la métropole lilloise représente aujourd'hui, au même titre que les autres grandes métropoles, un terrain de manœuvre d'intérêt majeur pour ces grands groupes.

Les responsables des SEM participent au débat métropolitain, notamment du côté d'Euralille et de la SORELI, dont la vocation conduit plus naturellement à s'intéresser à ce sujet. Ils suivent par exemple les travaux du comité Grand Lille, sans doute plus dans une logique d'observation et de suivi de la position du patronat « grand lillois » sur les actions de développement métropolitain. Ils participent par ailleurs aux réseaux informels formés au sein du milieu de l'aménagement régional, public et privé. D'une façon générale, la gouvernance de l'action urbaine apparaît complexe, partagée entre les SEM, l'Agence, les services de LMCU, ce qui correspond ni plus ni moins à la situation générale rencontrée ailleurs en France. Martine Aubry s'est prononcée dans son projet politique pour la métropole (« *Vivre ensemble notre Eurométropole* ») pour une réorganisation de cette gouvernance de l'action urbaine. Une page nouvelle s'ouvre donc, dont il conviendra de suivre le sens dans les mois à venir.

Cette mise en perspective des acteurs et de la gouvernance métropolitaine lilloise n'est sans doute pas exhaustive. Par souci de clarté, n'ont été présentés que les éléments les plus structurants, à notre avis, par rapport à la logique de la mise en œuvre de la stratégie métropolitaine par les projets urbains, au cœur des préoccupations du programme POPSU (*Plate-Forme d'Observation des Projets et Stratégie urbains*). Une analyse plus fine devrait prendre en compte le rôle des associations qui promeuvent ou défendent tel ou tel point de vue (Renaissance du Lille Ancien, associations liées à l'affaire de l'extension sur place du stade Grimonprez-Jooris, abandonnée depuis au profit du projet de grand stade...), ou la question de l'expertise. De même, le rôle des élus eux-mêmes, à travers leur personnalité intrinsèque, abstraction faite de ce qu'ils représentent sur le plan institutionnel, pourrait être sujet d'étude quand leur investissement personnel sur un sujet atteint un niveau décisif dans l'émergence ou la conduite d'un projet, à l'exemple de Lille 2004 pour M. Aubry. La question des relations interpersonnelles entre les acteurs, politiques, économiques, associatifs... est elle-même posée, mais c'est évidemment une analyse très complexe à mener, pour laquelle les clefs d'interprétation sont très subjectives et difficilement mobilisables. Ces facteurs-là ont pourtant leur importance dans la « bonne gouvernance » des territoires, qui tient aussi à la qualité des relations entre les individus. Les pistes sont ici ouvertes.

Bibliographie

Asher (F.), *Métapolis ou l'avenir des villes*, O. Jacob, 1995, 347 p.

Bruyelle (P.), *La communauté urbaine de Lille*, La Documentation française, 1991, 192 p.

Bué (N.), Desage (F.) et Matejko (L.), 2004, « La métropole n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un « lieu commun » ». *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus.* (sous la direction de D. Paris et B. Dolez), Paris, L'Harmattan, pp 71-93.

Communauté urbaine de Lille, *La métropole rassemblée*, Fayard, 1998, 361 p.

Hayer (D.), *Fabriquer la ville autrement. Jean-Paul Baïetto (1940-1998) : portrait d'un aménageur urbain*, Editions Le Moniteur, Paris, 2005, 218 p.

Jouve (B.), « Le réseau des villes comme territoire de la régulation : la métropole lyonnaise », *Métropoles ingouvernables*, sous la direction de B. Jouve et C Lefèvre, Elsevier, 2002, pp 153-176

Matejko (L.), Une politique métropolitaine ? le patronat inventeur de Lille 2004. *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus.* (sous la direction de D. Paris et B. Dolez), Paris, L'Harmattan, 2004, pp 147-164.

Paris (D.), Stevens (J. F.), *Lille et sa région urbaine ; la bifurcation métropolitaine*, L'Harmattan, collection métropole 2000 (sous la direction de G. Benko), 2000, 265 p.

Paris (D.), « Renouveler la ville : un enjeu de développement pour la ville post-industrielle », *Renouveler la ville : les enjeux de la régénération urbaine*, Freville/Pôle universitaire européen de Lille, 2000 (ed. 2001)

Paris (D.) et Dolez (B.) (sous la direction de), *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus.* Paris, L'Harmattan, 2004, 294p.

Sueur (G.), *Lille, Roubaix, Tourcoing, métropole en miette*, Ed. Stock, Paris, 1971.