



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

Analyse transversale / Thème 2 : Gouvernance (Extrait du tome 2 du rapport final)

METROPOLE LILLOISE

Equipe de recherche laboratoires LACTH (ENSAP Lille) et TVES (USTL)

Septembre 2008



Avec le soutien de :



dynamique impulsée, peut s'accompagner le cas échéant d'une politique de logement social afin de conserver les grands équilibres.

Thème 2 Gouvernance

Quels sont les outils permettant d'organiser une gouvernance à l'échelle métropolitaine ? En particulier, comment sont utilisés les projets urbains à cet égard ?

Parmi les acteurs institutionnels, les villes et Lille Métropole Communauté Urbaine participent, de façon classique, au système de gouvernance métropolitain. Notamment, LMCU concentre les compétences en urbanisme, autrefois dévolues aux villes. Par ailleurs, les syndicats intercommunaux (schéma directeur, espace naturel de Lille Métropole) constituent des outils spécifiques sur des thématiques particulières. Nous n'insisteront donc pas sur leur rôle évidemment essentiel, mais bien connu.

À côté des acteurs institutionnels, des instances, formelles ou informelles, constituent un cadre pour le débat local, et participent ainsi de la gouvernance métropolitaine. Le **Comité Grand Lille**, créé en 1993, est une structure informelle de gouvernance qui réunit de nombreux acteurs métropolitains. Il s'agit d'une coalition d'acteurs socialement impliqués dans la question du devenir de ce territoire : monde économique, hauts fonctionnaires, universitaires, monde de la culture et du sport, acteurs de la presse... Certains grands élus sont invités à des débats, mais le pilotage reste sous le contrôle du monde économique. Longtemps présidé par Bruno Bonduelle, devenu depuis Président de la Chambre de Commerce du Grand Lille, le comité est maintenant dirigé par J. F. Dutilleul, président du Groupe de BTP Rabot-Dutilleul. L'action du comité essaye de se situer au-delà des enjeux politiques liés aux diverses échéances électorales dans un équilibre délicat à tenir, notamment alors que s'ouvre désormais l'ère post-Mauroy. Le Comité Grand Lille a eu un rôle décisif dans l'émergence de la candidature olympique dans les années 1990 et de celle de la capitale européenne de la culture en 2004. Mais son action n'est pas limitée par un périmètre géographique, puisqu'il tient des séances à Valenciennes, Dunkerque, ou dans l'ancien bassin minier.

Depuis la loi Voynet (LOADDT, 1999), le **Conseil de Développement** de Lille Métropole, créé en 2002, offre une nouvelle arène pour le débat et la gouvernance. Présidé par Patrick Peugeot, ancien Président du Groupe d'assurance La Mondiale, qui a son siège dans la métropole lilloise, il s'agit de l'un des rares conseils de développement qui fonctionne de façon efficace, même s'il est toujours possible, sur ce sujet, d'imaginer aller plus loin, plus vite, plus fort... On doit au Conseil de Développement la rédaction d'un rapport important sur le thème de la compétence habitat de Lille Métropole Communauté urbaine, qui a fait la démonstration de la nécessité, pour LMCU, de prendre cette compétence. Alors qu'il s'agissait d'une question sensible, le Conseil de Développement, par son rapport, a joué un rôle de médiation entre les élus qui ont accepté le principe de cette nouvelle compétence. On doit également au Conseil de Développement plusieurs initiatives à l'échelle de la métropole transfrontalière (voir infra).

En dehors de ces acteurs institutionnels et du débat métropolitain, divers **outils techniques**, cités par ailleurs, participent également du système de gouvernance. **L'Agence de Développement et Urbanisme Lille Métropole** joue un rôle important dans le système de gouvernance métropolitain. Elle assure, conformément à l'objectif qui lui a été fixé à sa création en 1990, le portage du schéma directeur et prochainement du SCOT. Mais elle joue également 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, par des missions diverses d'étude et d'observation sur les projets urbains, l'espace public, l'économie, l'habitat...

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 cofinancée par la communauté urbaine et la Chambre de Commerce et d'Industrie. Sa mission est la recherche des investisseurs et le développement économique, ainsi que l'accompagnement des implantations.

L'arc sud de l'aire métropolitaine dispose avec la **Mission Bassin minier** d'un outil comparable à l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole ; d'ailleurs, les deux structures coopèrent dans le cadre de la construction de l'aire métropolitaine. Ces outils ne sont pas seulement techniques, mais sont aussi des lieux de proposition et de transfert des idées, d'animation des débats, qui favorisent la rencontre entre les acteurs.

Dans le cadre de l'arrondissement de Lille, le **Schéma directeur**, porté par l'agence d'urbanisme, est un document qui affiche les grandes orientations stratégiques de la métropole lilloise et qui a permis de fédérer les acteurs locaux autour, notamment, de deux grandes options : la stratégie de la ville renouvelée et celle des grands projets métropolitains. C'est aussi un document de consensus dans lequel les différents territoires de la métropole doivent se retrouver et donc un cadre pour la mise en œuvre d'une gouvernance métropolitaine. Plus qu'un instrument de planification urbaine, tel que l'on présentait ce type de document dans les années 1970, c'est un document qui veut afficher un contenu stratégique. On est ainsi passé de la planification à la gouvernance. Désormais, la stratégie est territorialisée par l'apport de cartes, précisant les lieux des projets à venir : le document, devient support de discussion et de négociation avec les élus. Sa révision, lancée après les élections de mars 2008, dans le contexte communautaire de l'après Pierre Mauroy, représentera une étape importante dans la définition de la nouvelle orientation stratégique de la métropole.

La qualification des lieux (« pôles d'excellence » pour Euralille et les quelques grands projets, « pôles d'intérêt métropolitain », « points d'appui », « portes de la métropole »...) résulte de l'équilibre du consensus, projet par projet. Dans ce système de gouvernance, les projets représentent des éléments clefs du consensus métropolitain. Ainsi, Euralille a fait partie d'un équilibre global avec d'autres projets secondaires (les 7 grands projets métropolitains) au moment de l'accession à la présidence de la Communauté urbaine de Pierre Mauroy, en 1989. Son prédécesseur, A. Notebart, privilégiait plutôt les petites communes et avait davantage une vision technique de l'équipement de la métropole qu'une vision dynamique de son développement. C'est au prix de ce consensus, qu'Euralille est devenu une affaire communautaire, donc métropolitaine.

Autour de quelles logiques territoriales et autour de quels domaines d'intervention s'organise la gouvernance métropolitaine ?

La gouvernance métropolitaine s'organise selon plusieurs logiques territoriales :

- **La logique de la cohésion métropolitaine** : depuis le début des années 1990 (P. Mauroy devient Président de la communauté urbaine en 1989), la construction d'un consensus métropolitain a permis de dépasser les anciens clivages entre « versants » au sein de la « métropole en miettes » (G. Sueur, 1970), opposant l'axe Roubaix-Tourcoing au couple Lille-Villeneuve d'Ascq. Ce consensus métropolitain, qui associe les « grands maires », a été nécessaire à P. Mauroy pour faire d'Euralille un projet communautaire et métropolitain, à côté de six autres, d'importance secondaire. La nouvelle ligne de métro vers Roubaix et Tourcoing, l'élaboration du concept de « renouvellement urbain », permettent, en identifiant les « territoires du renouvellement », de transcender les clivages géographiques entre les anciens « versants ». La transformation de la SEM « Versant Nord-Est » en SEM « Ville Renouvelée » traduit ce changement d'approche au milieu des années 1990. Mais dans ce dispositif, et en raison du poids politique collectif des maires de petites communes, la question de l'équilibre du développement entre cœur d'agglomération et périphérie, entre villes centres aux charges collectives importantes et communes plus petites, n'est pas tranchée, même si le schéma directeur fixe un objectif de production de logement plus favorable au tissu constitué.

- **La logique transfrontalière** : Depuis de longues années le projet de métropole transfrontalière a progressé sous l'impulsion des acteurs politiques, à commencer par P. Mauroy, mais aussi grâce à une dynamique de gouvernance informelle qui a permis de renforcer les échanges entre les acteurs.

Ainsi, le Comité Grand Lille et le Conseil de Développement intègrent des personnalités flamandes et wallonnes. La création du district transfrontalier représente un aboutissement de cette évolution.

- **La logique de l'aire métropolitaine** : Depuis le début des années 2000, la gouvernance métropolitaine s'est progressivement élargie à l'échelle de l'aire métropolitaine. En réalité, les débats sur le sujet ont commencé à émerger au cours des années 1990 associant acteurs politiques, économiques et universitaires. Ainsi, les Assises du Bassin minier, initiées par un élu vert, J.F. Caron, maire de Loos-en-Gohelle et, à l'époque, Vice-président du Conseil régional en charge de l'aménagement, n'ont pas éludé la question du rapport à la métropole. Il était traditionnellement conflictuel, dans la mesure où il intègre la coupure départementale entre le Nord et le Pas-de-Calais et une coupure sociologique, surdéterminée par les interlocuteurs, entre l'ancien bassin minier et « la métropole ». Des initiatives progressives ont rapproché les points de vue comme les représentations symboliques, à l'exemple de la Route du Louvres en 2006, un marathon organisé entre Euralille et le site du Louvres à Lens, à l'initiative du Conseil de Développement de Lille Métropole. De même, le Conseil intègre des personnalités issues de l'ancien bassin minier. L'appel à coopération métropolitaine, lancé en 2004 par la DATAR, devenue la DIACT, arrive de ce fait dans un contexte apaisé. La coopération des équipes techniques (Agence d'urbanisme et de développement Lille Métropole et Mission Bassin Minier), les relations entre conseils de développement, les échanges plus politiques ont ainsi permis d'aboutir à un document signé par vingt-trois territoires de l'aire métropolitaine. Tout en restant prudent sur sa portée effective – il conviendra de suivre la question – ce document marque la reconnaissance d'une possible communauté de destin de Courtrai à Arras et de Béthune à Valenciennes et même à Maubeuge, également intégrée au projet.

Comment et dans quelle mesure les institutions nationales et européennes interviennent-elles dans la définition et la mise en œuvre des projets urbains ? Y a-t-il eu une évolution de leur rôle ?

Il convient de souligner le rôle majeur joué par les collectivités locales, villes et communauté urbaine, quant à l'initiative des projets urbains, contrairement à l'exemple marseillais d'Euroméditerranée dans lequel le rôle de l'Etat a été prépondérant. Ici, Euralille, aussi bien que la restructuration du centre de Roubaix (dans les années 1980/1990) ou de Tourcoing, mais également Eurasanté, Euratechnologie ou la restructuration de Lille Sud, sont des initiatives locales. On peut, bien entendu, souligner le rôle classique de la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment pour Euralille. En ce qui concerne l'Etat, on peut évoquer l'impulsion donnée par la DIACT (ex-DATAR) sur la question de la structuration de l'aire métropolitaine élargie : au sud jusqu'à Arras, à l'ouest vers Béthune, à l'est vers Valenciennes, au nord en Flandre et Wallonie frontalière. L'impulsion intellectuelle a été forte, mais eu égard à la portée réelle de la politique de coopération métropolitaine, il convient pour l'instant de ne pas lui donner plus d'importance qu'elle n'en a réellement : ce dossier est à suivre.

En ce qui concerne les interventions des institutions européennes, on peut rappeler que Roubaix a bénéficié dans les années 1990 d'un programme Urban 1, qui a permis de compléter les financements pour certaines réalisations (l'hôtel d'entreprises Lepoutre, rue de l'Epeule, par exemple). La spécificité lilloise tient aussi à la dimension transfrontalière de l'agglomération, qui a permis de mobiliser des financements dans le cadre des programmes Interreg successifs. Le programme « Blue Links » pour la valorisation, avec remise en navigation, du réseau des canaux de part et d'autre de la frontière, est l'un des programmes d'action structurants, portés à ce niveau.

Quels sont les projets qui s'organisent sous forme de « Partenariat Public Privé » dans le domaine de l'aménagement urbain ? Comment se construisent ces partenariats ?

Les SEM en charge de l'aménagement des projets sont dans une logique d'échange avec les promoteurs. Les SEM et les ZAC sur lesquelles elles travaillent sont « communautaires », avec, pour la Soreli, une répartition entre la ville de Lille et LMCU. Elles jouent un rôle décisif dans l'articulation entre la commande publique et les constructeurs. Ainsi, le mode de concours promoteurs-

concepteurs mis en place par la SAEM Euralille conduit les acteurs privés à mieux définir leur projet, à lui donner un contenu plus qualitatif : contrairement à ce qui se passe lors de concours classiques au mieux-disant sur les droits à construire, la SAEM peut ainsi exercer un regard sur les produits proposés. L'information circule en amont des projets de façon plus ou moins informelle entre les SEM et les promoteurs-constructeurs quant aux objectifs de qualité visés, ce qui permet d'éviter les contresens : la règle du jeu est connue de tous. Par ailleurs, la rédaction très précise des cahiers des charges et des fiches de lots permet de cadrer les concours par rapport aux objectifs souhaités.

L'opération pilote du début des années 2000, évoquée par ailleurs, relative aux maisons de ville et développée sur plusieurs sites de la métropole, répond aussi à une logique partenariale entre privé et public : initiée par la FNPC, elle avait associé l'agence d'urbanisme à la réflexion.

Un grand projet de partenariat public privé est actuellement en cours : le grand stade, dont le choix de l'implantation a suscité une certaine polémique. Une première proposition de construction à proximité du site de l'ancien stade a provoqué un mouvement d'opposition de la part de riverains et de ceux qui considéraient que le projet portait atteinte à l'intégrité du site de la citadelle de Vauban à Lille. Après de nombreux débats et des études, un site a été retenu à Villeneuve d'Ascq, en raison notamment de la disponibilité foncière sous maîtrise communautaire. Dans l'intervalle, le projet est passé de 35 000 places à 50 000, et le principe d'un partenariat public-privé (PPP) a été retenu comme mode de financement : la communauté urbaine devrait payer un loyer annuel au concessionnaire-bâtitisseur. Suite aux candidatures une proposition a été choisie (Groupe Eiffage - Valode, Pistre et Pierre Ferret), mais, en ce début de mandat, les débats ne sont pas clos : le dossier reste à suivre.

Au-delà de la question des partenariats public-privé en tant qu'outil de la production urbaine, c'est la question de la relation entre les deux secteurs qui est en train d'évoluer. La mise en concurrence des SEM devient une réalité, notamment pour les opérations les moins complexes. Récemment, un acteur privé a gagné un concours face à une SEM pour une opération d'importance secondaire, relative à une intervention sur le centre de l'une des communes de la métropole. Dans ce contexte, la qualité de formulation de la commande publique prend une importance considérable quant au niveau de définition des exigences relatives aux projets.

Quelles sont les opérations présentées comme exemplaires en matière de participation des habitants ? Comment est mise en place et utilisée la concertation dans la conduite des projets ?

La tradition de participation et de mobilisation des habitants est assez forte dans la métropole lilloise. Ainsi, dans les années 1970, le projet de rénovation urbaine de l'Alma-gare à Roubaix a constitué une expérience importante, largement étudiée, de mobilisation des habitants avec des professionnels de l'urbanisme afin d'aboutir à une coproduction du projet. Mais celui-ci a mal résisté au temps et à l'accroissement des difficultés socio-économiques de la population du quartier : moins de 30 ans plus tard, il vient de faire l'objet d'une profonde restructuration. À Lille, on peut évoquer le rôle joué par l'atelier populaire de Moulins créé en 1993 alors que le quartier commençait à être confronté à une transformation importante. Dans les années 1970-1980, également, la population s'est mobilisée à plusieurs reprises contre tel ou tel projet : les commerçants d'Hellemmes contre le projet de la première ligne de métro ; les habitants de Fives, contre le projet de voie rapide urbaine, ce qui n'a pas empêché ces projets d'aboutir. D'un point de vue plus institutionnel, la ville a été l'une des premières en France à créer des mairies de quartier dès les années 1970. Aujourd'hui, les conseils de quartier contribuent à la gouvernance locale et au débat relatif à la transformation des quartiers.

Au titre des démarches les plus récentes de participation et d'animation des débats, on peut évoquer à Lille la mise en place d'une Direction de la Démocratie participative et de la Citoyenneté dont la vocation est de porter le débat relatif aux interventions publiques dans la ville. Cette direction a ainsi mis en place le cadre nécessaire à un large débat à l'occasion de la mise en place du projet urbain de la ville. Il s'agit d'un processus de concertation maîtrisé, qui a ménagé de larges espaces

d'information et de concertation depuis l'échelle de la ville jusqu'à celle de l'opération en passant par le niveau des quartiers et des secteurs de projets concernés. Des ateliers urbains de proximité ont été mis en place à l'échelle d'un objet de production urbaine : square, cœur d'îlot en mutation, place, opération de réhabilitation et de résidentialisation... D'autres opérations d'accompagnement ont été initiées, comme des actions, dans les quartiers, de sensibilisation des relais professionnels (agents de la ville, bailleurs sociaux) aux attentes des habitants en matière d'expression locale, des partenariats avec les écoles, etc. Une charte de la concertation constitue un cadre pour le développement de ces actions.

À Roubaix ont été développés des comités de quartiers, puis des conseils de quartiers qui sont des lieux de débat et d'expérimentation. La mise en place du Fonds de Participation des Habitants constitue une initiative originale qui permet le financement de microprojets par les habitants dans leur quartier. Le fonds est alimenté par la ville et le Conseil Régional. Ce FPH est constitué de trois sections. Le FPH « quartiers » concerne notamment les actions de solidarité, d'animation et d'amélioration du cadre de vie initiées par les habitants. Le montant de la subvention est limité à 450 € par action. Le FPH « associations - initiative et développement » apporte une aide rapide et limitée (2 300 €) aux associations éligibles à la politique de la ville, pour des initiatives innovantes qui ne peuvent bénéficier des financements de droit commun de la politique de la ville. Le FPH « associations - expertise et formation » vise les initiatives de formation, d'expertise, d'information au service des habitants, notamment au sein des comités de quartier. Il vise l'accès à une qualification collective. L'aide peut atteindre 4 500 €. Par ailleurs, à l'occasion de la création de parcs (square Wibaux dans le quartier de l'Alma), de contrats de rue (Epeule), ou d'intervention sur les espaces publics (Boulevard Montesquieu), des dispositifs de concertation ont mobilisé des associations en tiers personnes « décalées », à côté des habitants et de la municipalité. Mais selon les projets et leur échelle (une courée de 10 maisons, un quartier, la ville), les modalités d'action sont sensiblement différentes.

À l'échelle communautaire, la question qui reste posée est celle du niveau de concertation pour des opérations de maîtrise communautaire. Le plus souvent, c'est à la ville que revient la concertation avec les habitants : le maire est en prise directe avec eux et la ville s'identifie à leurs yeux à la maîtrise d'ouvrage. Cela contribue à minimiser la lisibilité de l'action communautaire au profit des communes. Il est vrai qu'avec plus de 300 projets à suivre à l'échelle de la métropole, les responsables politiques communautaires ne peuvent assurer l'ensemble des consultations. À côté des maires, ce sont donc souvent les techniciens communautaires qui se retrouvent face aux habitants. Un guide de gouvernance a ainsi été mis au point à leur destination, afin de leur donner les outils nécessaires à cet aspect de leur mission. La question du rapport de la communauté urbaine aux citoyens métropolitains reste donc posée. Toutefois, une évolution apparaît aujourd'hui dans les modes de faire, en particulier pour des espaces publics ou des grands projets importants, avec la présence du vice-président communautaire aux côtés du maire, et non pas des seuls techniciens communautaires.

Thème 3

Forme urbaine et organisation de la croissance urbaine

Quels sont les acteurs qui se saisissent de la question de la forme urbaine, de quelle manière et à travers quels moyens ?

L'Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole (ADULM) est particulièrement attentive à la question de la forme urbaine. Elle a eu un rôle moteur dans le lancement du concours « Maisons en ville » dans le cadre de Lille 2004 ; son engagement dans des études théoriques au niveau de la densité¹, de l'innovation et du développement durable en fait un guide incontournable

¹ Le 29 novembre après-midi à la Communauté urbaine de Lille a eu lieu une rencontre organisée par l'ADULM sur le thème « Densités et formes urbaines ». Elle associait une exposition présentant quelques-unes des expérimentations