



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LE THEME « GOUVERNANCE »

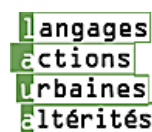
NANTES

LAUA, Laurent Devisme, Pierre-Arnaud Barthel, Célia Dèbre, Marc Dumont, Elise Roy

Mars 2008



Avec le soutien de :



Thème 2 : gouvernance.

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

A Nantes, ce sont deux régimes de métropolisation qu'il convient de considérer. Il y a d'une part le régime "ordinaire" de la communauté urbaine; que dépasse celui qui se déploie à l'échelle du grand territoire de Nantes-St Nazaire, que nous choisissons d'appeler la "grande métropole".

La gouvernance par l'institution communautaire

Le premier des deux régimes a été institutionnalisé par la création de la communauté urbaine Nantes Métropole au 1er Janvier 2001, qui associe 24 communes au service de 570 000 habitants. Pour autant, et au-delà de sa création, de quelle manière l'instrument "Communauté urbaine" constitue-t-il un espace de "gouvernance" ?

Certes, la communauté urbaine s'est dotée de "missions" (qui désignent non seulement des "agendas" et des objectifs qu'elle se propose d'assumer mais également des tableaux de bord puisque les missions correspondent au terme de "service" utilisé davantage par les collectivités locales de type commune - par exemple la "mission développement urbain" ou "transport"), régulièrement remaniées dans les organigrammes de l'action publique locale (cf. rôle des projet dans l'évolution des instruments de la gouvernance) dans des objectifs d'optimisation ou d'ajustement aux nouvelles formes de management de l'action publique. La documentation de ces remaniements d'organigramme est d'ailleurs éclairante sur l'intégration par phases successives des différents doxas en cours dans les systèmes de gestion publique¹.

Mais au-delà de cette architecture institutionnelle générale très classique et ses fluctuations, l'instrument "communauté urbaine" se décline à travers des dispositifs institués *ad hoc* au gré des projets suivant un système lui aussi assez général se répartissant entre : comité de validation, comité de pilotages et comités techniques. Chacun de ces comité est institué, le contenu de ses acteurs s'esquisse puis se stabilise à l'occasion de l'émergence de "dossiers" clé dont l'envergure concerne l'ensemble de l'agglomération. Les comités de validation mobilisent le plus souvent les élus concernés par le dossier, qui peuvent également être présent dans certains comités de pilotages. Ceux-ci mobilisent les Directeurs Généraux des dossiers concernés (par exemple direction du développement économiques), et conseillers externe ou interne des élus, à l'occasion également, des membres de maîtrise d'œuvre, bailleurs sociaux etc. Leur fréquence est rare : de une à au plus deux réunions par an. Les comités techniques se réservent le traitement des questions ayant trait au droit (aspect juridique), aux champs des ingénieurs (gabarits, trafics...). Parmi les projets urbains nantais un exemple significatif est celui du cas des franchissements sur la Loire (bras de Pirmil/bras de la Madeleine), dossier voyant intervenir les maires des communes contiguës concernées directement par le projet (effet spatial et politique métropolitain des projets urbains : le franchissement de la Loire conçu par la ville-centre comme désenclavement du quartier Malakoff fait l'objet d'inquiétude et d'opposition de la part des habitants de la commune de St Sébastien craignant une augmentation forte du trafic au sein de leur commune).

Si les dispositifs suivent cette architecture, leurs intervenants, pas du tout. Des élus pourront tout à fait être présents et interpellés dans des comités techniques et réunions intermédiaires, de même, certains acteurs du champ technique pourront intervenir en comité de validation.

Il est important d'intégrer la manière dont cette structuration générique (repérable dans nombre de collectivités publiques en France) tend à additionner (et parfois à substituer) une gouvernance des lieux à celle des dispositifs et des personnes. Les "lieux" (des réunions générales aux plus informelles, des plus exceptionnelles au plus quotidiennes...) constituent non seulement des espaces de circulation et de communication entre les différents acteurs de la fabrique urbanistique, mais également de pilotage, d'ajustement et de réajustement d'orientations initiales. Ils constituent des "espaces antichambres" des conventionnelles assemblées délibératives de la Communauté

¹ cf. article de Jacques Fiallaire dans Pouvoirs Locaux, septembre 2007.

Urbaine (Conseil de Communauté/communautaire), dans un rapport hiérarchique, certes, mais parfois - par le biais de l'interventions d'élus présents dans les comités de pilotage comme les maires de communes périphériques ou d'adjoints de la ville-centre, entrent aussi dans un rapport de détermination sur le type de décision qui peuvent s'y jouer. Ils illustrent de la manière la plus concrète qui soit la complexification de l'action publique locale, de ses niveaux d'intervention et de réalisation et de leur délicate articulation.

Faut-il en conclure une gouvernance métropolitaine par projet plutôt que par objets globaux ? Nous ne le pensons pas : loin de se substituer, les deux formes de gouvernance s'additionnent et parfois interfèrent, renvoyant ce faisant à la construction métropolitaine par le projet urbain (cf. infra).

La gouvernance par le SCOT et une "grande métropole"

Le second régime de gouvernance métropolitaine s'institutionnalise à partir de deux chantiers qui peuvent tous deux être considérés comme des outils. Le premier chantier est celui, règlementaire, de la réalisation du SCOT. Il commande, en 2003, la création d'un syndicat mixte réunissant la communauté urbaine de Nantes (Nantes Métropole), la communauté d'agglomération de St Nazaire (Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne (Carene)), et les trois intercommunalités² de l'arrière-pays de l'estuaire de la Loire courant entre ces pôles urbains. C'est donc une politique d'aménagement, en réponse à des prescriptions législatives, qui contribue à organiser une nouvelle gouvernance, marquant le passage d'un dialogue bi-polaire déjà initialisé entre les deux principales agglomérations à une discussion à l'échelle d'un grand territoire. Le SCOT est approuvé en mars 2007.

Le deuxième chantier s'initie au sein de celui du SCOT, au moment où l'on s'attèle à définir le PADD, après que le diagnostic ait été posé en 2004, sous la direction technique de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise (AURAN) et de la Délégation au Développement de la Région Nazairienne (DDRN). Il s'agit par celui-ci de prendre plus spécifiquement en charge la question de la définition d'une stratégie de développement de la grande métropole, avec le double objectif d'une mise en projet de cette métropole et d'une acculturation des acteurs à la métropolisation. Pour ce faire, la mission d'animation d'un travail de réflexion entre acteurs du *syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes-St Nazaire* et de constitution d'une culture partagée entre ceux-ci et avec les partenaires économiques et sociaux est confiée, sur réponse à appel d'offre, à la *Société d'aménagement de la métropole ouest atlantique* (SAMOA³). Elle s'associe les compétences d'un journaliste et recourt ponctuellement à des experts pour contribuer à cette fabrication d'une stratégie métropolitaine, impulsant une gouvernance métropolitaine mouvante (CF question suivante). C'est donc une SEM, par ailleurs chargée de la réalisation du projet de renouvellement urbain de l'île de Nantes, qui prend en charge la maîtrise technique de l'organisation d'un processus de réflexion prospective à une échelle métropolitaine élargie, et non pas une agence d'urbanisme comme c'est plus souvent le cas. On se saisit du dispositif de débats des *conférences métropolitaines*, organisées annuellement, qui avait été mis en veille en 2001, après leur création en 1988. Il s'agit de partir des problématiques les plus locales, tout en bénéficiant de l'ouverture à des problématiques plus "universelles" apportées par les contributions d'experts⁴. La *conférence métropolitaine* est une scène publique, réunissant acteurs, partenaires économiques et sociaux du développement d'une métropole élargie. Elle est le lieu d'expression d'horizons possibles, de porter à l'agenda, et offre la possibilité de tester l'acceptabilité de projets⁵. Elle n'est, par contre, pas le lieu de leur mise en œuvre.

Sous les augures de la gouvernance, les agencements collectifs prennent une ampleur nouvelle, dépassant les apports des différents réseaux de coordination qui ont pu être actifs jusqu'alors. C'est le cas de l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL) réunissant les Villes de Nantes et St Nazaire, la Région, le Département, de la CCI, du Port Autonome, l'Union Maritime de

² Les communautés de communes de Loire et Sillon ; Cœur d'estuaire ; Erdre et Gesvres

³ « La SAMOA a pour objectif social la réalisation dans le cadre du développement de la Métropole Nantes St Nazaire à titre principal sur le territoire de l'île de Nantes, toutes opérations, actions et programmes d'aménagement de renouvellement urbain et de construction et toutes actions de valorisation territoriale. » Extrait du *Rapport d'activités*, Nantes métropole, 2006.

⁴ Invités à venir interpellier les acteurs et non pas à cautionner une démarche, livrer du « prêt à penser », ils sont perçus comme des « experts parraineurs ou accompagnateurs » par les méthodologues de la démarche.

⁵ Le projet d'institution d'une conférence de l'éducation n'a, par exemple, pas pris.

La fabrique urbaine nantaise en 25 questions

la Basse Loire. En outre, c'est autour de l'estuaire que s'organise la grande métropole Nantes-St Nazaire ; et l'on peut considérer que l'ensemble des outils travaillant sur lui et à son échelle est au service d'une gouvernance métropolitaine (CF question suivante).

La gouvernance par projets.

Le fait que la SAMOA soit missionnée à la fois pour la mise en œuvre du projet de renouvellement urbain de l'île de Nantes et à la fois pour l'organisation de la réflexion prospective pour le développement de la métropole Nantes-St Nazaire pose les conditions d'une circulation possible de méthodes de l'un à l'autre de ces projets de développement de territoire. La pratique du projet urbain de l'île de Nantes, à l'ère de la gouvernance, apparaît comme un "formidable" laboratoire de l'organisation de micro co-productions et de partenariats divers. Le transfert de ces modes de faire sur le terrain de la stratégie métropolitaine reste limité de par sa nature plus prospective, avec un travail demeurant en amont de questions de mise en œuvre. Par contre, dans ce deuxième terrain, une méthode de participation des habitants est en voie d'expérimentation qui pourrait inspirer de nouvelles pratiques sur le terrain du projet urbain (CF question 5 de ce thème).

Les projets urbains prennent une place particulièrement importante dans l'ensemble des instruments de gouvernance métropolitaine. S'ils constituent donc les lieux spécifiques d'un régime de "gouvernance par projet", régime d'ordre adhocratique c'est-à-dire qui requiert des réajustements spécifiques des instruments généraux dont se dote la Communauté urbaine pour les adapter aux circonstances singulières d'un projet. C'est le cas de ce qui a été la "Mission GPV" avant son remaniement, qui en réalité correspondait à une mission (service administratif) spécifique de la Communauté Urbaine assurant le traitement et le pilotage du projet GPV Malakoff Pré Gauchet. Le rôle des situations propres aux projets urbains est donc déterminant non seulement dans l'évolution des organigrammes institutionnels, mais également des thématiques émergentes et des dispositifs qui sont alors amenés à s'articuler autour d'elles (environnement, développement durable, énergie...). Mais ce n'est pas uniquement le niveau "formel" ou thématique des instruments de gouvernance qui se trouve concerné par les projets urbains : les projets, sur des champs ciblés, sont des lieux de réajustement, de mise à l'épreuve de la solidité des liens communautaires affichés dans les principes généraux qu'illustrent trois dossiers différents dans le cas de Malakoff Pré Gauchet : la question du projet social, de la passerelle St Félix, et de l'établissement du programme de logements de la première phase de réalisation des programmes immobiliers sur le secteur Pré Gauchet. Dans le cas de la passerelle St Félix, la gouvernance est mise en échec sur le plan des relations entre acteurs. Les acteurs qui se retrouvent obligés de composer entre eux sont le Conseil Général, la Communauté urbaine et la ville de Nantes et les différents opérateurs de transport fluvial. L'élaboration de cette passerelle sur le canal St Félix s'inscrit dans le prolongement du projet de "Pôle d'Echange Multimodal", une des pièces clés du projet de nouveau centre d'affaires, aménagé autour de la gare. Durant plusieurs mois le dossier va suivre son cours d'élaboration technique (localisation précise, orientation esthétique) entre comité technique et de pilotage, jusqu'à son arrêt dans une ambiance conflictuelle entre institutions. L'avancement du projet de PEM aura lui à subir l'interruption des dossiers apparaissant sensibles à l'approche des échéances électorales.

Autre cas significatifs des épreuves de la gouvernance "en actes", celle de la mise en place du volet "emploi" du projet social de territoire. Les directives de l'Etat concernant la mise en place des Maisons de l'Emploi sont mal vécues par un des pôles majeurs de cette gouvernance, l'ANPE qui y voit une mise en question de ses prérogatives locales, de ses savoir-faire avec la mise en place d'un pôle multi-partenarial. L'irruption des injonctions de l'Etat au regard de résultats attendus clairement mesurables et chiffrables à partir d'indicateurs renforce paradoxalement le brouillage de la carte locale de la gouvernance. Ce serait une erreur de se limiter à une lecture partielle et partielle de ce moment du projet en ne le saisissant que comme une sorte d'imposition ou de retour en force d'un centralisme étatique. Moins qu'un rapport de force, il s'agit davantage d'un indice supplémentaire éclairant la complexe articulation entre deux types de logiques clairement différenciées : entre la localisation (services déconcentrés) de stratégie d'un "Etat local" soucieux d'optimiser ses dispositifs d'intervention existant au regard de politiques thématiques, et, d'autre part, les logiques propres à l'action sociale locale telle qu'elle peut être mise en place et portée par des acteurs locaux.

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

Pour ce qui concerne le régime de gouvernance de la grande métropole, celle-ci s'organise d'abord sur la base du périmètre du SCOT autour des 5 intercommunalités concernées. Sous les auspices de la *mission Stratégie métropolitaine*, cette gouvernance s'organise, par contre, sur une base territoriale mouvante : sa géographie s'adapte au gré des territoires mis en jeu par les institutions engagées dans le développement de la métropole. Cela se fait, par exemples, autour de l'estuaire et selon des préoccupations écologiques et environnementales pour le GIP *Loire-estuaire* ; autour des principales agglomérations pour les deux chambres de commerce ; et avec un *Port autonome* commun au site de Nantes et St Nazaire . Cette géographie s'adapte aussi à la pertinence qu'elle présente dans des cas d'études et de réflexions prospectives. Ainsi, alors que le territoire borné du SCOT concerne 850 000 habitants, c'est sur la base d'un « territoire vécu » comptant un million d'habitants que Laurent Davezie a travaillé à la production d'un « nouveau regard » économistique sur « le développement local de Nantes-St Nazaire »⁶.

Une des questions territoriales posée par la constitution d'une gouvernance à l'échelle de la grande métropole Nantes-St Nazaire est celle de l'inscription géographique des efforts de développement, qui se pose dans les termes de la recherche de l'équilibre et ceux de l'utile concentration d'équipements et de programmes emblématiques sur des sites stratégiques, que constituent ceux des projets de renouvellement urbain Ville-Port à St Nazaire ; et de l'Île de Nantes. Il semble que la sphère institutionnelle de la stratégie métropolitaine a été l'occasion de réorienter des objectifs plus "équilibrés" de la première phase du SCOT. En effet, au moment où l'on fonde une nouvelle gouvernance de grand territoire, la vision-repoussoir de territoires forts et privilégiés venant assécher les "petits" territoires environnants est vivace. Cette inquiétude s'inscrit, du reste, en écho avec une autre question territoriale qu'est celle d'un tropisme Nord-Ouest du territoire métropolitain borné par le SCOT, et l'idée d'une mise au ban d'un Sud Loire qui viendrait être tari par une métropole en marche. A ces craintes, viennent répondre des données d'observation montrant une création d'emplois privés partout ; et les modélisations économétriques considérant d'une manière générale les retombées positives sur les territoires environnants d'un nouveau développement métropolitain misant sur des centralités renforcées.

La gouvernance initiée autour du chantier du SCOT a travaillé les principaux domaines mobilisés par l'aménagement du territoire, afin de fixer des objectifs en matière d'équilibre à dessiner entre zones à urbaniser et zones naturelles ou agricoles ou forestières ; en matière d'équilibre de l'habitat ; de mixité sociale ; de déplacements ; d'équipements commerciaux ou économiques. Quant à la variété des domaines travaillés par le chantier de la *Stratégie métropolitaine*, elle correspond à celle des projets qui ont pu y être évoqués, avec par exemples celui de la mise en place d'une conférence de l'éducation, ou celui, culturel, de la manifestation *Estuaire*.

Le domaine d'intervention culturelle semble devoir être mis en exergue dans le cas nantais, où l'on s'en saisit comme d'un levier de développement des territoires. Avec la manifestation *Estuaire* dans son millésime 2007, au-delà de l'illustration de cette capacité de la culture à soutenir le développement d'un territoire, c'est la culture « catalyseur » de gouvernance qui s'incarne. En effet, alors que l'enjeu de l'effort de métropolisation est de faire exister une gouvernance métropolitaine couvrant des territoires étendus et des collectivités multiples, la manifestation culturelle d'Estuaire 2007 est venue inscrire la géographie métropolitaine dans un début de réalité des pratiques. C'est bien, en effet, le territoire dilué de la grande métropole que le public est venu arpenter (parfois par voie fluviale) durant cette manifestation.

Du reste, moins qu'une logique territoriale unique spécifique, la gouvernance métropolitaine s'articule tout d'abord autour d'une tension entre deux types de logiques : un couple que l'on caractérisera de sectoriel/transversal. Dans ce cadre général d'action publique concernant tant le quartier Malakoff Pré Gauchet que l'Île de Nantes, il faut souligner comment l'intervention exige de la part des acteurs de mener de front des actions spatialement ciblées mais transversalement imbriquées et dépendantes. Dans le champ de l'action sociale, par exemple, en s'inscrivant à mi-

⁶ DAVEZIES Laurent, *Les Moteurs du développement de la métropole Nantes Saint-Nazaire*, Syndicat mixte du SCOT Nantes-St Nazaire, avril 2005, 34p.

chemin entre un projet urbain (GPV Malakoff) et un autre qui lui fait pendant (projet Ile de Nantes), la reconstruction d'un groupe scolaire constitue un révélateur significatif de la complexité problématique d'une gouvernance locale de l'action sociale, voire d'un risque d'illisibilité lorsqu'elle se télescope avec les logiques urbaines d'autres territoires de la métropole. Subitement, la réalisation de ce collège, pensée et organisée intégralement dans le cadre de la Politique de la Ville, a ainsi vu sa pertinence remise en cause par le fait qu'un autre équipement de cet ordre était programmé dans un autre secteur qui lui est proche. Ce qui se note à l'occasion de la mise en place de la carte scolaire peut également être observé sur la question des logements, laissant apparaître les « dommages collatéraux » de la tension entre un régime de droit commun et un autre d'exception. Ainsi, lors des opérations de relogement, les habitants sont pour certains accueillis assez froidement pendant que des rumeurs circulent sur le mécontentement d'habitants d'autres quartiers « Contrat de Ville » face au traitement « de faveur » réservé aux habitants de Malakoff.

3) 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 ?

On a déjà eu l'occasion de le souligner, l'Etat, garant de l'intérêt général joue son rôle moins selon des modalités dirigistes que dans un rôle de médiation ; de déclencheur (CF question 1 au sujet du SCOT); tout en conservant un rôle fort de contrôle par les procédures réglementaires.

Certes les exigences administratives des institutions nationales et supra-nationales peuvent apparaître, pour partie, chronophages et exigeantes avec des règles strictes de conduite des projets, de gestions budgétaires, de calendrier, mais elles disposent également des pratiques qui pourront être réappropriées. C'est le cas, à Nantes, de la pratique d'évaluation diffusée par la Commission Européenne dans le suivi de ses programmes, et mobilisée localement de manière spontanée autour de REVIT. Du reste, l'importance de l'abondement des fonds par ces institutions est notoire dans les projets. Les influences peuvent également être calendaires. Ainsi, au sein du projet Malakoff-Pré Gauchet, on a fortement ressenti l'urgence d'accélérer la mise en place et de caler des maquettes financières face au risque de ne pas bénéficier des fonds structurels. L'ascendant de l'ANRU prend des voies similaires lorsqu'elle conditionne ses versements à l'observance de résultats tangibles et mesurables.

La Direction territoriale d'aménagement de l'Estuaire de la Loire, FEDER pour les objectifs 2B, REVIT pour la conversion des friches industrielles, CONCERTO pour l'économie énergétique des bâtiments, ECCE pour l'industrie créative sont les instruments actifs en 2007 au sein du projet de l'Ile de Nantes.

Investir le terrain des programmes européens dans le cadre des grands projets urbains nantais, c'est, certes, se donner les moyens de bénéficier du partage d'expériences et d'expertises et d'apprendre à connaître d'autres villes européennes ; mais c'est aussi prendre position sur une scène importante et travailler à une écoute internationale des projets. C'est aussi, pour Nantes, « urbaniser » la manière d'exister dans le concert des villes européennes, jusqu'alors fortement polarisée autour des questions de transports collectifs.

L'appel à projets constitue un autre territoire d'influence des grands projets urbains par des institutions extérieures. C'est ainsi d'appel à projet en appel à projets que se fabriquent et s'inventent les mises en pratique de l'objectif de développement durable dans les grands projets urbains nantais (CF question 4).

Au côté de l'influence des instruments, il faut relever l'influence des personnes, avec une préfecture dans une attitude très collaborative avec les collectivités, rendue sensible lors d'interprétations de la règle favorables aux projets.

C'est le cas successivement avec les deux sous-préfets à la Ville qui s'investissent successivement fortement sur le secteur Malakoff avec parfois d'étonnant paradoxe. Ainsi, la sous-préfet à la ville,

soucieuse de résultats tangibles, s'est-elle "insurgée" à plusieurs reprises à l'occasion de la première convention ANRU vis-à-vis des retards pris par les versements de l'agence se répercutant sur les différentes durées du projet. Son successeur s'investira quant à lui fortement dans les différents niveaux du projet, posant le choix de dépasser le cadre conventionnel de ses interventions (comité de pilotage ou réunions chroniques) en se rendant systématiquement à nombre de réunions informelles, intermédiaires, de travail tant entre les acteurs du projet social que du projet urbain. Il organisera une réunion hebdomadaire afin de faire le point concernant les différents dossiers (emploi, éducation, principalement) assurant la coordination entre des partenaires dont l'entente apparaît parfois improbable, ou encore qui n'ont jamais eu l'occasion de structurer un travail commun.

4) Quels sont les projets qui s'organisent sous forme de « partenariats public privé » dans le domaine de l'aménagement urbain, et comment se construisent ces partenariats ?

Le projet urbain de l'île de Nantes peut apparaître porteur d'une méthodologie originale⁷ de maîtrise publique de la mutation d'un vaste territoire à proximité directe du centre-ville. Cela se fait, d'une part, par un travail fort sur les espaces publics et la forme urbaine venant cadrer l'évolution du tissu urbain ; d'autre part, en déployant des pratiques de concertation originale avec les opérateurs intervenant sur les terrains acquis par la collectivité ; et, en outre, par des pratiques de cadrage des interventions projetées en dehors de ces terrains de maîtrise foncière. En terrain public, après avoir établi une esquisse de faisabilité urbaine, est lancée une consultation de promoteurs qui candidatent en présentant le produit projeté et en explicitant les réponses qu'ils proposent aux questions figurant dans le cahier des charges de la consultation. Puis c'est une consultation d'architectes qui est organisée par les instances urbanistiques en charge du projet urbain avec le promoteur retenu, menant à l'audition de deux à quatre concepteurs, parmi lesquels le promoteur fera son choix. En terrain privé, la maîtrise publique du projet de ville passe par le travail de projection urbaine permanent effectué par la SAMOA ; Alexandre Chemetov et son Atelier de l'île de Nantes sur chacun des îlots en renouvellement, qu'il soit privé ou public. Le promoteur avec lequel le propriétaire est en négociation se voit être indiqué comment son opération peut prendre place dans la ville, après analyse du contexte, de l'environnement et des gabarits.

Par ailleurs, quelques opérations illustrent différentes manières de faire la ville suivant des formes de coopération variées entre public et privé. C'est le cas de la réalisation d'un parking qui a été porté par un promoteur local (Brémond), la collectivité achetant la majeure partie de la superstructure en état futur d'achèvement, laissant un niveau au promoteur. La réalisation d'un nouvel équipement pour le CHU a été menée par un promoteur-constructeur dans le cadre d'un bail emphytéotique hospitalier. Le réaménagement des locaux industriels de l'emblématique hangar à bananes pour l'accueil de programmes commerciaux a été porté par un promoteur avec lequel le Port autonome, propriétaire des locaux, a passé une concession de 30 ans, le promoteur se chargeant également de trouver les exploitants qui lui versent un loyer.

A la question de savoir si certains partenaires deviennent des interlocuteurs privilégiés dans ces agencements collectivités/privés, on répond que les promoteurs aux reins suffisamment solides pour porter les risques d'opérations en milieu urbain, sur des programmes parfois originaux n'apparaissent pas très nombreux.

Dans le contexte d'un projet réalisé dans le cadre de la Politique de la Ville, le partenariat public privé se pose de manière assez particulière puisque, à l'exception du cas singulier des *zones franches urbaines*, ces opérations échappent en grande partie à toute implications privées du fait du régime juridique, financier et gestionnaire qui est le leur. Bien sûr, l'implication de partenaires privés n'en reste pas moins systématiquement présente ne serait-ce que par le biais des bailleurs sociaux. Plusieurs rapports publics privés s'établissent pourtant.

Le premier type de partenariat concerne les modes de gestion. Ainsi, dans le cas de Malakoff Pré Gauchet, cette implication privée est nettement plus forte du fait que soit adossée au secteur

⁷ CF à ce sujet « Collectivités et privés : faire la ville ensemble », Traits urbains n°4, jan-fev 2006, pp.12-23.

classé « politique de la ville » (Malakoff proprement dit) une ZAC de renouvellement urbain (ZAC du Pré Gauchet) gérée par une SEM, sous la forme d'une classique délégation de maîtrise d'ouvrage. Cette relation étroite entre le commanditaire public et la SEM va s'affermir considérablement au cours du projet notamment avec l'extension de la CPA fondatrice de la ZAC, sur plusieurs projets contigus au secteur, tels que l'opération d'envergure concernant le stade Marcel Saupin situé à proximité qui s'intègre au programme de quartier d'affaires ; ainsi qu'une nouvelle ZAC au centre du quartier Malakoff. De manière informelle, cette relation forte se nouera également sur le mode du conseil dans les opérations de maîtrise foncière engagées par la collectivité publique, qui a pu se laisser surprendre par les implications de ses choix fonciers sur les prix de cession de terrain ayant pu avoir d'importantes répercussions sur les lignes de financement du projet.

A cela se juxtapose une gouvernance de conception. En effet, si ici encore la promotion immobilière propre aux programmes d'équipement, de logement, de commerces et d'immobilier tertiaire suit un schéma assez classique, c'est au niveau de leurs modalités qu'il faut souligner une démarche originale mise en œuvre par la SEM. Celle-ci met en effet en place une véritable "gouvernance" de l'immobilier en organisant de manière très informelle systématiquement des réunions rassemblant l'ensemble des partenaires publics et privés impliqués : missions publiques de la communauté urbaine, acteurs du logement social, promoteurs concepteur... Cette gouvernance concerne tout autant les programmes d'équipement, tel que celui de la mise en place du réseau de chaleur greffé sur une déchetterie urbaine proche, qui voit se rassembler dans ce lieu des consultations informelles "amicale" de prestataires d'énergie (EDF) sollicité par la SEM, les missions énergies et développement durable (publiques) ou encore les prestataires/gestionnaire (Elyo).

Le partenariat entre acteurs publics et privés se fait enfin également à travers un partenariat de financements, avec l'implication de financements publics dans la réalisation de programmes privés et d'équipement comme c'est le cas avec le partenariat singulier qui s'établit entre les acteurs publics et Réseau Ferré de France/ la SNCF. C'est un cas spécialement rare dans lequel le secteur public s'investit dans le financement d'objet privé, (l'ANRU ne finançant théoriquement jamais ce type de projet) qui témoigne de l'importance accordée par les différents partenaires au « désenclavement » du secteur.

5) 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 ?

A l'échelle des projets urbains, l'opération de relogement réalisée dans le cadre des démolitions/reconstructions du secteur Malakoff se profile dès 2002 à travers les présentations dont elle est l'objet, tant à l'occasion de la visite sur le site de chargés de projets d'autres villes (également concernées par des projets liés à la Politique de la Ville) qu'à l'occasion de réunions nationales organisées par exemple par la DIV, comme une opération phare, exemplaire, sur laquelle la Communauté Urbaine insiste particulièrement dans ses démarches de communication. Cette opération s'articule autour d'un instrument-clé : la Charte de Relogement, dispositif de concertation entre les associations représentant les résidents des tours détruites, les bailleurs sociaux et les acteurs publics. Elaborée étape après étape, celle-ci fait par ailleurs l'objet d'une série d'évaluations par des prestataires extérieurs qui conforte l'idée d'une « bonne pratique » et d'une démarche exemplaire de concertation.

La concertation suit, par ailleurs, deux grandes lignes.

« L'indurance » des démarches de concertation.

D'une part, le classique chenal de la « démocratie participative » qui se greffe sur l'ensemble des dispositifs existants de communication territoriale. Aux ateliers urbains et dispositifs de participation existant sur l'ensemble de l'agglomération, il faut ajouter des réunions de quartiers parfois plus informelles, ainsi que l'installation *in situ* d'une antenne de la Ville en partenariat avec la Communauté Urbaine, spécifiquement dédiée à la communication/concertation du projet : la boutique Malakoff. Ouverte durant une partie de la semaine, celle-ci constitue un canal d'information « en *live* » de l'évolution du projet auprès des résidents et commerçants du secteur. Ces démarches de concertation ne sont pas anodines. Elles « indureront » dans le sens où les chartes graphiques, en particulier, élaborées à cette occasion se transformeront en nouvelles « identités

visuelles » déclinées sur le secteur à travers des éléments de mobiliers urbains qui en ponctuent désormais les entrées, contribuant activement tout comme la production des espaces publics par ailleurs à le conformer au standard urbain de l'agglomération.

la GUP ou concertation pratique

La mise en œuvre de la concertation sur ce secteur se poursuit sur un plan pratique à travers l'élaboration d'une Gestion Urbaine de Proximité (GUP) visant à améliorer l'environnement quotidien, à réfléchir à un projet énergétique de quartier et plus largement à renouveler les modes de gestion classiques d'un secteur urbain en intégrant plus activement la participation de ses résidents. Dans ce cadre, un groupe de travail est amené à mobiliser les agents du quartier sur le volet « gestion urbaine de proximité » devant à terme évoluer vers un projet énergétique de quartier. Cette orientation de l'action sociale partenariale et localisée vise à prolonger la démarche de territorialisation des services administratifs (espaces verts, sports...). Elle rejoint une démarche similaire introduite par le bailleur Nantes Habitat qui a créé une agence décentralisée. En termes de dispositifs, cette « idée générale » s'est traduite en 2001, à l'occasion de la création de la Communauté Urbaine, dans la mise en place des Pôles de Proximité regroupant certaines des nouvelles compétences de la Communauté urbaine. A nouveau se pose la question de la lisibilité des actions puisque tous ces intervenants se retrouvent et se coordonnent dans des Groupe Techniques (GTC) mensuels. Enfin, autre élément de ce volet de gestion, la convention cadre « Habitat et urbanisme » du Contrat de Ville prévoit un programme d'action de gestion urbaine de proximité prenant appui sur une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties de la part de l'Etat, et soutenant la démarche de gestion d'un quartier classé ZUS. D'un côté ce foisonnement, de l'autre les modalités concrètes : les actions de gestion urbaine de proximité ont consisté, par exemple, à instituer des correspondants de nuit, coordonner des services d'entretien de l'espace public, renforcer l'éclairage public, nettoyer exceptionnellement les paliers et escaliers etc. avec l'objectif à chaque fois de « concerner » et de mobiliser les résidents. Derrière cette intense tentative de mise en place d'une « concertation/participation pratique », va pourtant apparaître une série d'effets collatéraux, en particulier d'une lisibilité de plus en plus complexe de l'action publique ainsi décentralisée.

A l'échelle de la grande métropole, on semble plus avancé sur la mise en participation des acteurs spécifiques de la société civile que sont les porteurs de projet, que sur un véritable effort pour la participation de la société civile ordinaire. Le lancement, fin 2007, d'une démarche originale de "participation citoyenne" organisée avec l'aide d'un prestataire de service, passant par le recrutement d'une trentaine d'habitants qui participeront à la définition des orientations de la métropole constituera peut-être une démarche exemplaire qui pourra ensuite diffuser dans d'autres contextes. Ce travail viendra alimenter la prochaine conférence métropolitaine.

La concertation concernant le projet de renouvellement urbain de l'île de Nantes semble se faire sur un mode assez ordinaire, souvent plus informatif que véritablement participatif. Outre par le suivi des dispositions règlementaires d'enquête publique, la discussion publique est organisée par le politique *via* des dispositifs désormais classiques du *carrefour des citoyens* ; de comité consultatifs de quartier ; le recours aux médias et aux éditions des collectivités ; l'utilisation d'un lieu d'exposition sur le projet et son avancement progressif (*plan guide* oblige - hangar 32) ; l'édition de lettres de travaux, de lettres d'information. Sur l'île de Nantes, quelques réorientations du projet apparaissent emblématiques d'une concertation effective: c'est le cas de l'écoute des revendications des anciens de la navale sur le devoir de patrimoine concernant l'ancien site des chantiers navals qui ne peut accueillir le tout venant programmatique; ainsi que la sauvegarde *in extremis* de la grue Titan. Les modalités d'une participation plus tangible, intervenant plus en amont et concernant un plus large public que celui des groupes constitués du monde associatif n'ont pas encore été trouvées, au cours de ce projet en territoire habité.