



**HAL**  
open science

**The "maitrise d'ouvrage urbaine" of iconic urban projects or the governability of urban production of metropolitan areas.**

Betty Jista

► **To cite this version:**

Betty Jista. The "maitrise d'ouvrage urbaine" of iconic urban projects or the governability of urban production of metropolitan areas.. Humanities and Social Sciences. Ecole des Ponts ParisTech, 2007. English. NNT: . pastel-00004045

**HAL Id: pastel-00004045**

**<https://pastel.hal.science/pastel-00004045v1>**

Submitted on 21 Jul 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES**

**LABORATOIRE DES THEORIES DES MUTATIONS URBAINES**

**INSTITUT FRANÇAIS D'URBANISME - UNIVERSITE PARIS 8**

**LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE DES PROJETS ICONIQUES  
OU  
LA GOUVERNABILITE DE LA PRODUCTION URBAINE DES TERRITOIRES  
METROPOLITAINS**

**Etude de trois cas à travers la gestion de la programmation urbaine :  
Ile de Nantes- Rives de Loire, Lyon Confluence, Euroméditerranée à Marseille**

**THESE DE  
DOCTORAT EN URBANISME**

**Soutenue par Betty JISTA**

**8 octobre 2007**

**Sous la direction de**

**Alain BOURDIN**

**Professeur de sociologie à l'Institut Français d'Urbanisme**

**Membres du jury**

**Alain BOURDIN, Professeur de sociologie, Institut Français d'Urbanisme, Université de Paris VIII  
Jérôme DUBOIS, Professeur de sciences politiques, Institut d'Aménagement Régional, Université d'Aix –  
Marseille III**

**Paul BOINO, Professeur de géographie, Institut d'Urbanisme de Lyon, Université de Lyon II  
Viviane CLAUDE, Professeur d'urbanisme, Institut d'Urbanisme de Lyon, Université de Lyon II**



*A la fête*  
*Ko sa in soz*





## **Remerciements**

*Je remercie vivement  
les membres du jury d'avoir  
parcouru ce travail, mon directeur de  
thèse pour ses apports au fil des années,  
les acteurs professionnels qui ont bien  
voulu se prêter au jeu de l'étude, les  
chercheurs qui m'ont beaucoup appris par  
leurs textes, et tous ceux avec lesquels j'ai  
pu échanger.*

*Je remercie aussi chaleureusement  
mes amis qui ont accordé de l'intérêt à la  
démarche et aux questionnements, avec un  
salut particulier à Eric, à Laurent, à  
Isabelle, à Karine, à Céline, à Florence, à  
Eddy, à Laurent, à Karine, à Giselle, à  
Jean-Paul, à Claudine, à Jean-Jacques, à  
Denise, à Manon, à Rosine, à Caillou, à  
Elise, à Mado et compagnie.*



## RESUME

Cette thèse porte sur le fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage urbaine des grands projets d'aménagement urbain tels que l'Ile de Nantes-Rives de Loire, Lyon Confluence, et Euroméditerranée à Marseille. L'enjeu global est de saisir comment les territoires sont encore gouvernables à travers le développement de ces projets. L'analyse montre alors que les collectivités locales en particulier celles en charge de l'aménagement urbain sont devenues les principaux initiatrices et actrices de ces développements urbains. Ce ne sont ni les groupes sociaux structurés, ni des investisseurs privés qui ont permis l'émergence et la pérennité de ces processus de projet.

Selon l'auteur, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine revient à constituer les moyens pour faire advenir les projets mobilise des compétences de management de projet. Pour le décrire, l'auteur propose le terme de gouvernance de projet. A travers l'analyse du mode de programmation des projets, l'auteur montre que l'un des rôles majeurs de la maîtrise d'ouvrage urbaine est d'assurer la mise en compatibilité de l'ensemble des éléments du processus de projet. Et cette mise en compatibilité repose sur un rôle de mise en coordination de nombreuses activités et d'acteurs. Cela mobilise des acteurs et des institutions qui sont à la fois en situation de hiérarchie et d'indépendance les uns par rapport aux autres. De ce fait, les moyens de coopération et de construction d'accords sont sans cesse à reconstruire au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine : contrats, chartes, constructions de référentiels de projets sont mobilisés. C'est l'un des rôles de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Cette mise en compatibilité est d'autant plus complexe que certaines structurations favorisent plus ou moins la maîtrise du processus. L'auteur observe que la mise en concordance des politiques publiques et des éléments du projet sur ces espaces de projets est complexe et cela peut présenter un risque. En l'occurrence, la création de SEM de projet présente le risque de l'extra-territorialité. De plus, les moyens de maîtrise des processus de mise en compatibilité sont relativement peu formalisés au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine. L'auteur évoque le référent –métier reposant sur un réseau professionnel et institutionnel qui permet de financer les projets, et de structurer la MOU avec des SEM. Afin de mieux évaluer leur action, l'auteur propose une évaluation de ces configurations de maîtrise d'ouvrage urbaine à partir des coûts de transaction. Enfin, l'auteur confronte plusieurs théories de la gouvernance urbaine avec



l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine, en indiquant dans quelle mesure plusieurs théories anglo-saxonnes ne permettent pas de rendre compte des caractéristiques de la maîtrise d'ouvrage urbaine des grands projets en France.

De cette manière, nous avons décrit comment des acteurs des métropoles accueillant des grands projets d'aménagement les rendent gouvernables. Toutefois, cette gouvernabilité porte sur des territoires restreints, et reste fortement liée aux acteurs publics et parapublics. La mise en œuvre de cette gouvernabilité mérite d'autres évaluations précises en terme de coûts et de maîtrise de l'action publique.



## SIGLES

AIN	Atelier Ile de Nantes
AGAM	Agence d'Urbanisme de l'agglomération Marseillaise
AMO	Assistance à Maîtrise d'Ouvrage / Assistant à Maîtrise d'Ouvrage
AURAN	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
COURLY	Communauté urbaine de Lyon / Grand Lyon
CPA	Convention Publique d'Aménagement / Concession Publique d'aménagement
CU	Communauté Urbaine
CUM	Communauté Urbaine de Marseille-Provence-Méditerranée
CNR	Compagnie Nationale du Rhône
CUN	Communauté urbaine de Nantes / Nantes Métropole
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale
DG	Direction Générale
DGP	Direction Générale des Projets
DGST	Direction Générale des services
DGDU	Direction générale du développement urbain
EPA	Etablissement Public d'Aménagement
EPAEM	Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée
IDN-RDL	Ile de Nantes-Rives de Loire
MO	Maîtrise d'Ouvrage / Maître d'Ouvrage
MOv	Maîtrise d'œuvre / Maître d'Oeuvre
MOU	Maîtrise d'Ouvrage Urbaine
PEP	Programme d'Equipement Public
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
SCET	Société Centrale d'Equipement du Territoire
SCI	Société Civile Immobilière
SEM	Société d'Economie Mixte
SERL	Société d'Equipement de la Région Lyonnaise
SPRLIN	Secrétariat Permanent des Rives de Loire et de l'Ile de Nantes
VNF	Voies Navigables de France
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté





## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>15</b>
A. LE CONTEXTE DU DEVELOPPEMENT DES GRANDS PROJETS URBAINS.....	15
B. LES PROJETS ICONIQUES : DES PROJETS URBAINS ET DES GRANDS PROJETS D'AMENAGEMENT .....	21
C. PROBLEMATIQUE ... ..	27
D. DEMARCHE ET METHODE .....	45
E. NOS HYPOTHESES .....	57
<b>PARTIE I DES PROJETS ICONIQUES FACE A LA CONCURRENCE METROPOLITAINE.....</b>	<b>59</b>
PARTIE I. CHAPITRE I. L'ENJEU DES PROJETS ICONIQUES POUR DES METROPOLES FRANCAISES .....	60
PARTIE I. CHAPITRE II. A LA RECHERCHE DE LA METROPOLE NANTES-SAINT NAZAIRE : LA METROPOLISATION, UN VIEUX FILON .....	67
PARTIE I. CHAPITRE III. LYON CONFLUENCE: UN PLAN STRATEGIQUE POUR LEGITIMER L'ACTION SUR LE CENTRE.....	92
PARTIE I. CHAPITRE IV. LE PROJET EUROMEDITERRANNEE A MARSEILLE .....	113
PARTIE I . CHAPITRE V. DE LA METROPOLE D'EQUILIBRE NATIONALE A LA METROPOLE CONCURRENTIELLE.....	127
<b>PARTIE II. LA MOU OU LA MISE EN COMPATIBILITE .....</b>	<b>139</b>
PARTIE II. CHAPITRE I. LA MONTEE EN PUISSANCE D'UNE EXPERTISE URBAINE ET D'UNE ORGANISATION PAR PROJET DANS LES COLLECTIVITES LOCALES .....	142
PARTIE II. CHAPITRE II. LA MOU : COORDONNER POUR RENDRE COMPATIBLE.....	195
PARTE II. CHAPITRE III. LA MOU OU assurer la synthèse et LA MISE EN COMPATIBILITE .....	226
PARTIE II. CHAPITRE IV. LA MOU OU GERER UNE PROGRAMMATION URBAINE CONCURRENTIELLE ET INNOVANTE.....	252
PARTIE II. CHAPITRE V. LA MOU OULA MISE EN COMPATIBILITE ET LES REGIMES DE PRODUCTION .....	322

PARTIE II. CHAPITRE VI. ORGANISATION EXTERNALISEE ET RISQUES POUR L' ACTION PUBLIQUE.....	342
<b>PARTIE III. LE PROJET COMME MODE D'ACTION PUBLIQUE REGULE.....</b>	<b>371</b>
PARTIE III. CHAPITRE I. LA GOUVERNABILITE DES PROJETS .....	379
PARTIE III. CHAPITRE II. LA REGULATION A DIFFERENTES ECHELLES : TERRITOIRE METROPOLITAIN -ESPACE DE PROJET .....	397
PARTIE III. CHAPITRE III. MODES DE GOUVERNEMENT ET GOUVERNANCE DE PROJET .....	413
PARTIE III. CHAPITRE IV. LA REGULATION DE LA PRODUCTION DANS LES MOU .....	441
<b>PARTIE IV. PETIT MANUEL DE LA GOUVERNANCE : LES THEORIES A L'EPREUVE DE LA MOU.....</b>	<b>461</b>
PARTIE IV. CHAPITRE I. VERS DES MODES DE DEVELOPPEMENT TYPES POUR CES MOU ?.....	461
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>495</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>503</b>
<b>LISTE DES FIGURES</b> .....	<b>505</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>507</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>515</b>

# INTRODUCTION

## A. LE CONTEXTE DU DEVELOPPEMENT DES GRANDS PROJETS URBAINS

### **1. LE MARCHE DES TERRITOIRES COMME CONTRAINTE : LA METROPOLISATION COMME ISSUE**

Les territoires du monde sont en concurrence, qu'ils soient des zones de production agricole, des zones industrielles textiles ou des pôles de nouvelles technologies. Les métropoles européennes n'échappent pas à ce phénomène de concurrence entre territoires. Les villes sont aussi en concurrence entre elles (SAVITCH, KANTOR 2002). L'essor des outils de marketing urbain depuis plusieurs décennies ne le dément pas. En Europe, les réponses apportées par les métropoles sont diverses. Dans l'industrie automobile, des initiatives privées ont favorisé le rapprochement des fournisseurs et des monteurs de l'industrie automobile dans les régions rennaises et lyonnaises. Dans le domaine de la recherche et de l'industrie, des initiatives conjointes entre acteurs publics et privés pour la création de pôles de compétitivité (en production industrielle ou tertiaire) continuent de se développer. Face aux logiques récentes de spécialisation de certains territoires de production (la mode à Milan, ou d'innovation (le design à Barcelone) et aux délocalisations (industrie textile, électronique ...), certains pouvoirs publics locaux cherchent à favoriser des dynamiques économiques sur leur propre territoire. Ces polarisations économiques et les développements urbains corollaires ne sont pas nouveaux. Par exemple, dans les années 1960, la politique française de décentralisation soutenue par la DATAR avait pour but de réduire la place économique et démographique de la capitale Parisienne à l'échelle nationale, et d'« équilibrer » le territoire

national en créant des nouvelles « métropoles d'équilibre » françaises. Quelques décennies plus tard, il est difficile de dresser un bilan de cette longue politique d' « aménagement du territoire » qui a connu et connaît encore aujourd'hui des formes diverses. Ce n'est d'ailleurs pas l'objet de notre travail. Mais, un constat s'impose : la concurrence entre territoires nationaux perdure et s'accroît alors que la place de l'Etat dans le rééquilibrage économique du territoire national est moins visible. De fait, les territoires français sont en concurrence entre eux, mais aussi avec ceux des autres pays d'Europe et du reste du monde. En France, des territoires métropolitains veulent s'inscrire dans ce marché concurrentiel des métropoles qui se développent.

Par ailleurs, on constate la montée en puissance de l'action publique locale. Les institutions régionales, départementales, intercommunales et communales n'ont cessé de prendre le relais de l'Etat dans le développement économique, mettant parfois en concurrence des territoires d'une même région (le long conflit entre les villes de Metz et de Nancy est un célèbre exemple), d'une même agglomération urbaine (pour l'implantation d'entreprises et l'usage du foncier entre les communes périphériques et les communes-centre avant la taxe professionnelle unique en est un autre exemple ), d'un même « pays » ... Ainsi, la concurrence entre territoires se fait à de multiples échelles, et les villes françaises et européennes se livrent à des batailles de promotion (dans les salons immobiliers tels que le MIPIM à Cannes, ou de tourisme....) depuis plusieurs années.

## **2. L'ACTION PUBLIQUE VOLONTARISTE COMME REPOSE A LA CONCURRENCE**

Dans ce contexte de marché concurrentiel des territoires, de nombreuses villes privilégient une logique de renforcement de leurs caractères métropolitains. Selon F. ASCHER (ASCHER 1995), la métropolisation est « la concentration d'activités stratégiques, identifiées par des fonctions (information, recherche, recherche industrie, commerce de gros, commerce-industrie), des secteurs d'activités (presse-édition, études et conseil et assistance, administration publique, recherche et enseignement supérieur, industrie, commerce international) et des professions (chefs d'entreprises, cadres, journalistes, chercheurs, ingénieurs architectes, médecins, cadres commerciaux, etc..). Notre observation des processus contemporains de métropolisation montre que la métropolisation prend en partie ces formes mais aussi d'autres formes.

La ville post-fordienne européenne présente quelques caractéristiques. Beaucoup de territoires florissants de l'ère industrielle font aujourd'hui l'objet de projets de reconversions

économiques. Ces reconversions s'accompagnent souvent de requalifications urbaines. Ces projets de reconversion sont l'occasion de développer un processus de métropolisation de leur territoire. Dans certains cas, la concurrence se traduit par un investissement massif des pouvoirs publics sur certains territoires centraux des agglomérations. Ces territoires deviennent alors des signes de l'ultra-modernité d'une ville. Ces signes sont appelés à être visibles tels des drapeaux repérables sur la planisphère pour un investisseur économique quelconque. Dans cette logique concurrentielle, chaque territoire qui porte un drapeau cherche à se différencier de l'autre à travers son « offre urbaine ». En France, dans la conjoncture économique des années 1990, ces processus ne sont pas toujours initiés par le secteur économique privé. En effet, ils sont accompagnés de nombreuses actions publiques qui sont mal connues. Dans certaines villes, ces interventions portent sur des territoires centraux d'agglomération. Nous proposons d'en étudier trois : les projets Ile de Nantes, Lyon Confluence, et Euroméditerranée à Marseille.

### **3. LA METROPOLISATION ET LE LOCAL : UNE ACTION PUBLIQUE ORGANISEE**

En France, alors que la métropolisation « volontariste » étatique est un phénomène ancien, la métropolisation menée par les collectivités à partir des grands projets d'aménagement est assez méconnue, en particulier l'organisation interne des collectivités territoriales mise en place dans cet objectif. Etudier le rôle joué par les collectivités dans les nouvelles formes de métropolisation mobilise des connaissances sur l'action publique locale en France. Nous évoquerons dans ce champs des travaux issus de l'analyse des politiques publiques qui évoquent les rapports des élus locaux avec l'Etat (GREMION 1976, GAUDIN 1981) ou des élus communaux ou départementaux (MABILEAU 1992) ou régionaux (FAURE 1994) avec l'Etat. L'objectif est d'identifier les logiques de constitution de groupe d'individus pour assurer une maîtrise d'ouvrage de projet à travers leurs relations institutionnelles ou organisationnelles. Dans ses travaux, J.DUBOIS (DUBOIS 1995) concentre son analyse de l'action publique urbaine locale, sur les modes de regroupements et les interactions entre les groupes d'acteurs publics qui se sont mis en place à l'occasion des projets. Il ne caractérise pas les liens entre les modes d'organisations et les types de production qui en sont issus. Or, cela nous semble important pour comprendre la nature de la production urbaine aujourd'hui et en particulier celle des grands projets *icôniques*<sup>1</sup> que nous étudions. Cet aspect

---

<sup>1</sup> nous reviendrons plus loin sur notre usage du terme « icône »

organisationnel est assez méconnu même si les projets étudiés par J. DUBOIS ont une forte portée icônique pour Montpellier et Aix-en-Provence. Cet aspect est étudié par un autre biais par O. BORRAZ (BORRAZ 2001). Ses recherches étudient les logiques internes des gouvernements urbains à travers le fonctionnement des équipes municipales. Il est alors question du mode de gouvernement communal à travers les notions de collégialité, de hiérarchie. Dans ses travaux, il évoque plus l'exercice de gouvernement que la production urbaine qui en est issue. Il recherche plutôt les aspects sociologiques du fonctionnement du gouvernement politique communal. Or, ce qui nous intéresse ici, ce sont les fonctionnements des équipes municipales ou intercommunales en lien avec une forme de production urbaine : le projet *icônique*. En somme, ce sont à la fois, les gestions techniques et politiques du processus de production qui nous préoccupent.

Ainsi, notre approche se distingue des travaux sur la gouvernance locale et les gouvernements urbains qui évoquent les logiques d'institutionnalisation de certaines institutions locales, ou leur fonctionnement politique (PINSON, 2002). Nous ne sommes pas dans la perspective de l'étude de la gouvernance identifiant le rôle de la société civile, comme acteur de la régulation politique ou de la production urbaine (KOOIMAN 1993). Nous nous éloignons de ces approches de la gouvernance fortement influencées par une lecture marxiste des sociétés urbaines. Dans ces approches, l'impact de la gouvernance sur la production urbaine est traité à travers une lecture de la société urbaine structurée par des rapports de force entre groupes sociaux et institutions. La notion de gouvernance locale est focalisée sur les dimensions politiques et sociologiques, même si des effets de la gouvernance sur le processus et le projet urbain y sont évoqués. Ce n'est pas notre propos.

Si nous mobilisons la notion de gouvernance c'est dans sa dimension de gestion politique d'un processus de production d'action publique et dans la dimension productive de cette gestion politique, dans ses effets sur la production urbaine. Ainsi, nous nous situons dans l'approche de la gouvernance liée au processus de production de la ville. Nous nous éloignons de ces aspects strictement politiques ou strictement sociologiques pour nous intéresser aux modes de production à travers l'étude des organisations, des ressources mobilisées sur les plans techniques, et des modes de programmation urbaine. Ce qui surprend dans les trois processus de projet étudiés, ce sont les aspects évolutifs des programmes, et l'ajustement des prévisions au fil du temps. Ces évolutions diffèrent à la fois par leur nature et leurs modalités. De nombreuses études cherchent à caractériser la production urbaine contemporaine, et évoquent la gouvernance en terme de mode de gouvernement (Etat-collectivités locales, centre-périphérie, Etat- animateur, Etat -médiateur, groupe social prédominant dans la

décision –arènes politiques...) ou encore la gouvernance financière. Elles nous renseignent sur les actions publiques locales, mais il semble qu'elles ne prennent pas en compte les modes de mise en œuvre des projets sous les aspects organisationnels des collectivités territoriales. Elles évoquent les modes de production urbaine en lien avec les différentes configurations d'acteurs, mais sur des objets urbains spécifiques (tramway, produit immobilier, un centre commercial et de loisirs...) et rarement à l'échelle d'un vaste territoire. Nous proposons de mettre évidence les liens entre le mode de production d'un projet et le mode de gouvernance locale à travers la notion de gouvernance de projet. Nous la précisons plus loin. Pour étudier ces liens, nous nous intéressons à la gouvernabilité d'une forme d'action publique spécifique : le développement d'un projet icônique de métropolisation.

#### **4. LA METROPOLISATION PAR LE PROJET URBAIN ICONIQUE**

A ce stade, nous allons définir les caractéristiques d'un projet icônique. La forme de métropolisation que nous étudions porte sur des territoires restreints qui font l'objet d'investissements financiers considérables dans les budgets municipaux ou intercommunaux. L'objectif général de ces projets de requalification est la constitution d'« arguments urbains », d'une « vitrine » convaincante d'un magasin qui serait la métropole toute entière. En cela, ces territoires de projets sont des icônes de ces métropoles. L'objectif est d'attirer des investisseurs privés, des entreprises, des touristes ou d'autres acteurs du développement économique et urbain. Ainsi, en est-il des projets « Ile de Nantes », « Lyon Confluence » et « Euroméditerranée ». Nous avons retenu ces projets urbains comme espaces privilégiés d'observation de ce phénomène de métropolisation concurrentielle parce que les renouvellements de ces espaces urbains sont publiquement annoncés comme des « accélérateurs » de la métropolisation des territoires sur lesquels ils se trouvent. Ils sont annoncés comme des « porte-drapeaux » visibles de la métropole. Les processus de métropolisation pris au sens de « concentrations d'activités stratégiques » faisaient auparavant l'objet de politiques publiques nationales planifiées dans le cadre de l'aménagement du territoire (DATAR et CIADT, Plans du Commissariat au Plan). Ces processus de métropolisation étaient aussi des icônes avec les centres directionnels dans ces capitales régionales. A cette époque, l'élaboration de ces projets d'aménagement revenait en grande partie aux services de l'Etat (DDE, DATAR interministériel, CETE et autres organismes d'étude sur les infrastructures, missions chargées par exemple de plans de redéploiements ministériels du secteur de la santé, ...). Ces processus de métropolisation étaient encadrés par des dispositifs législatifs : la création des métropoles d'équilibre en 1967,



la création de centres tertiaires supérieurs programmée par l'Etat (La Défense-Paris, CRITT et autres implantations de centre de recherches qui pouvaient être construits en périphérie des agglomérations). Ces politiques nationales de métropoles d'équilibre étaient dotées de financements importants et de fonds d'intervention élevés pour l'époque : sur la période 1963-1970, les dotations s'élevaient à 246 milliards de francs pour les huit métropoles d'équilibre (BIAREZ 1989). Ces politiques n'existent plus.

Aujourd'hui, le soutien de l'Etat pour la métropolisation des villes s'opère à travers une multiplicité de politiques sectorielles précises (pôles économiques, pôles de compétitivité nationaux et européens, ...) et de dotations de fonctionnement réparties entre plusieurs collectivités locales. Ces processus de métropolisation ont plus tendance à être initiés par des collectivités territoriales, qui, depuis les années 1980, élaborent de plus en plus souvent leur propre stratégie urbaine.

L'observation de la mise en œuvre des projets actuels permet de constater une redéfinition du rôle de l'Etat, la montée en puissance des collectivités locales dans cette dynamique de métropolisation, et le changement dans la nature des facteurs de métropolisation. En effet, comme dans les années 1960, les projets actuels proposent une requalification des infrastructures (transport, port...) sur le périmètre du territoire en projet, mais reposent aussi sur une programmation mélangeant à la fois les loisirs urbains, les événements culturels, une programmation immobilière spéculative.

Ainsi, la métropolisation se fait toujours par des icônes de la « modernité » telles que les infrastructures, mais aussi par des icônes de la « post-modernité ». Ces icônes ont en partie évolué. Si ces icônes ont pour rôle de constituer des signes voire des preuves du caractère concurrentiel de l'offre urbaine de ces territoires, leur rôle est de renforcer la visibilité internationale des métropoles qui les accueillent. Cette forme de métropolisation se fait, dans nos trois cas, par la mutation de friches urbaines à proximité des centres historiques. Elle a pour objectif de constituer des arguments urbains concentrés sur un territoire spécifique pour être attractif auprès des investisseurs économiques, ou immobiliers.

## B. LES PROJETS ICONIQUES : DES PROJETS URBAINS ET DES GRANDS PROJETS D'AMENAGEMENT

Les trois projets que nous étudions sont désignés de diverses manières. Dans certains cas, ce sont des « opérations complexes », si l'on se réfère au Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes aujourd'hui nommé Club Ville-Aménagement (Club Ville Aménagement 1995), associant le Ministère de l'Équipement et des opérateurs institutionnels de l'urbanisme. Parfois, ils sont nommés « grandes opérations urbaines » par le Secrétariat Général des Grandes Opérations Urbaines du même ministère. D'autres fois, ce sont des « grands projets d'aménagement », ou des « projets urbains », à en croire l'usage qui en est fait dans les ateliers projet urbains, animés par le même Ministère. Par ailleurs, ces projets d'aménagement sont aussi présentés lors des rencontres nationales du « forum des projets urbains » chaque automne depuis 2003. Ainsi, les usages et les dénominations sont divers. Nous proposons de les qualifier encore autrement ces projets: « les projets urbains icôniques ».

Dans un premier temps, il semble important d'évoquer quelques acceptions de cette notion de projet urbain afin d'en mieux saisir le sens. Le projet urbain peut indiquer un objet ou une démarche. A Barcelone, G. HENRY (CHARRIE 1995) qualifie aussi bien comme "projet", l'aménagement d'un espace public dans un quartier, que la planification de la « ville olympique ». Le projet urbain indique ici l'aménagement d'espaces d'échelles différentes. Il indique aussi un projet de ville, un projet d'agglomération, un projet de quartier. Selon A. LEVY, le projet urbain peut être l'expression d'une volonté politique de la société (TOMAS, 1995). Ici, nous utiliserons le terme projet urbain au sens d'un processus d'aménagement urbain, de transformation spatiale dans un périmètre circonscrit. Nous préférons éviter de parler d'« opération urbaine » car cette expression est fortement connotée et liée à l'urbanisme opérationnel. Cette dimension opérationnelle subsiste dans le vocabulaire des acteurs contemporains mais aussi dans certaines pratiques d'aménagement. Les acteurs impliqués dans ces projets cherchent en fait à éviter la démarche d'un urbanisme opérationnel avec des ZAC sur des terrains à viabiliser, dans la mesure où il s'agit de processus de renouvellement urbain. Mais de fait, les outils de l'urbanisme opérationnel qui n'ont pas été conçus pour des démarches de renouvellement urbain sont encore utilisés aujourd'hui.

## 1. UN LIEU DE CONVERGENCE

Lors d'un colloque intitulé « Projet urbain : de l'intention à la réalisation »<sup>2</sup> organisé par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme (DAU) du Ministère de l'Équipement à Strasbourg, R. ADJEJ définit le projet urbain comme « une équation à [plusieurs] inconnues : technique, conceptuelle, économique, sociale, et une inconnue politique, à découvrir en premier ». Pour d'autres, « les projets servent à intégrer les acteurs, les institutions, les corps intermédiaires qui vont participer à la conception, et qui donneront corps à la mise en œuvre des actions » (OFFNER 1996). Du point de vue de l'action publique, le projet urbain apparaît comme un lieu de synthèse, de convergence sur un territoire de la mise en œuvre d'actions souvent déclinées en politiques publiques (logement, transport, ...). Le projet urbain a donc une dimension productive. Il implique des activités de conception.

## 2. UNE DEMARCHE DE CONCEPTION ET DE PRODUCTION

B. HUET définit le projet urbain comme « une manière de produire de l'espace ou de la forme »<sup>3</sup>. Ph. PANERAI estime que « les élus se sont emparés du terme de « projet urbain » à la place de « politique urbaine », [que] le projet urbain est « une technique consistant à s'occuper de la forme urbaine »<sup>4</sup>. La prise en compte des formes urbaines relève de la composition urbaine. P. MERLIN définit la composition urbaine comme « la figuration tridimensionnelle d'une ville entière, ou d'une partie d'une ville, conçue et dessinée de façon suffisamment précise pour permettre la construction, et correspondant à une implantation sur un site réel ou décrit comme tel, compte tenu de ses accidents et particularités » (MERLIN, CHOAY, 2003). J-P. LACAZE (LACAZE, 1991) indique que la « composition urbaine a pour rôle de définir l'organisation de l'espace de la ville ou du quartier aménagé. [...] Ses objectifs sont de fournir une image globale, de fixer des règles sur la localisation, l'implantation et l'élaboration de projets successifs de construction » Un très important champ d'analyse et d'expertise du projet urbain s'est développé sous le vocable générique de « composition urbaine », en particulier dans les écoles d'architecture. Aussi, pour certains, un projet urbain implique un dessein ou un dessin de l'espace public<sup>5</sup>. Certains praticiens français<sup>6</sup> depuis les années 1970, se distinguent dans l'élaboration d'une pensée urbaine par le

---

<sup>2</sup> Actes du Colloque « Le projet urbain, de l'intention à la réalisation », Strasbourg, CDC-DAU, 1992.

<sup>3</sup> Actes du colloques, *idem*

<sup>4</sup> Actes du colloques, *idem*

<sup>5</sup> TSIOMIS Y, « le projet urbain », COURS EDVE, E.A Paris-Belleville. 18/05/2001.

<sup>6</sup> F. GRETHER, Ch. DEVILLERS, B. REICHEN, B. HUET...

projet urbain, favorisant un travail important sur l'espace public (DEVILLERS 1994). De même, le projet urbain peut porter sur la transformation d'un territoire en renouvelant aussi ses vocations économiques, immobilières... Dans ce cas, il implique un travail de programmation urbaine. « La programmation urbaine est dans le processus d'études d'une création urbaine, la définition d'un « contenu » qui doit au moins au départ, être préalable à la définition du contenant » (LECUREUIL 2001). De nombreux travaux existent sur la programmation en France<sup>7</sup>, mais celle-ci est rarement traitée sous l'angle des modalités de production à l'échelle urbaine. Ainsi, le projet urbain peut-il aussi bien être un programme d'équipement, d'immeubles que d'embellissement d'un espace public. Il peut aussi être entendu au sens d'un programme de transformation urbaine allant des infrastructures à la programmation immobilière.

Du point de vue de certains praticiens qui débattent par exemple sur la notion ou en font la promotion dans le cadre de manifestation comme des « ateliers projet urbains », le projet urbain reflète aussi un modèle de ville. J-M DUTILLEUL déclarait à propos des projets de gare que « c'est le projet qui engendre la méthode » (DUTILLEUL 1997). Il défend alors l'usage des modèles dans la création car il permet une démarche créatrice collective. Dans ce cas, le projet est présenté comme un cadre de création qui implique la prise en compte d'un processus collectif dans la conception du projet. Selon la définition de ECOSIP, le projet se comprend aussi comme « une création collective organisée dans le temps et dans l'espace, en vue d'une demande » (ECOSIP 1993).

Le projet urbain est aussi une conjonction de plusieurs types de savoirs et de compétences. En observant ces projets, on constate le recours à des expertises nouvelles, aux montages juridiques nouveaux... Le mode de production de la ville a évolué ces dernières années. Les propositions de méthode de production urbaine de J-P LACAZE faites dans un ouvrage cité plus haut, semblent remis en cause. Y JANVIER le souligne en notant la transformation et la superposition de certaines activités de la production urbaine dans le temps avec une remontée dans la phase amont de certains acteurs traditionnels intervenant plutôt en aval dans les processus de projet. Il évoque également que les « lieux de toutes les mises en convergence nécessaires [dans le processus de production] sont en grande partie à inventer » (JANVIER 2001). Diverses recherches sur l'élaboration des projets urbains en Europe indiquent des changements dans les manières de concevoir la ville contemporaine dans le cadre de projets urbains. Ainsi, les expertises nécessaires au développement du projet sont

---

<sup>7</sup> Réseau de recherche RAMAU, Association IPAA...

définies au fil du projet (PROST 2001). Nous le verrons précisément avec les cas nantais et lyonnais. De même, la programmation urbaine est élaborée au fil du processus de projet. Les projets étudiés ne sont pas définis précisément lorsque leur budget est alloué et voté institutionnellement. Dans ses « nouvelles méthodes de l'urbanisme », F. ASCHER (ASCHER 2001) fait de la prise en compte de l'évolutivité, l'une des caractéristiques de la production urbaine aujourd'hui. Dans une certaine mesure, s'opèrerait dans le processus d'élaboration des projets le développement d'un régime de production concourant. En effet, « l'ingénierie intégrée [ou concourante] consiste à prendre en compte simultanément les besoins relatifs à différents moment du cycle de vie d'un produit » (AFITEP 2000). Dans cette perspective, les processus de conception des projets méritent d'être étudiés (CLAUDE 2000). Notre attention portera sur la prise en compte de ces mutations dans l'élaboration des projets urbains sélectionnés. Le management des processus d'élaboration des projets suscitera tout notre intérêt afin de saisir des modalités de la production urbaine aujourd'hui.

Dans ce champs, les travaux de N. ARAB (ARAB 2004) ont apporté un éclairage sur des modes d'analyse et de pilotage des processus de projet d'aménagement urbain tel qu'un tramway, ou un pôle de loisirs et de commerces. Notre travail porte lui sur des projets de territoires de taille plus importante qui concernent plusieurs centaines d'hectares. Notre travail s'intéresse aussi à certains éléments de conception. Dans ce cas, la conception est alors considérée comme « toutes les activités qui entrent dans la définition des choix de transformation de l'espace et celle du processus de production » (BEN MAHMOUD-JOUINI 2003). A la différence de N. ARAB, notre attention n'aura pas comme focus la gestion de la connaissance dans le processus de conception. Nous nous intéresserons dans une certaine mesure au pilotage des processus, et notre attention portera sur des modalités de la conception et de la production à travers certaines activités de conception qui sont assurées dans l'élaboration d'un projet telle que la mise en compatibilité et la coordination. Nous étudierons ce rôle de mise en compatibilité à travers deux aspects du processus d'élaboration de projet : la programmation et l'organisation.

### **3. LE PROJET, UN EXERCICE DE GOUVERNANCE URBAINE**

La longue littérature sur le portage politique des projets associe habituellement la vision d'un homme politique à un grand projet. En 1997, A.SAUVAGE et A. HAYOT introduisaient un colloque<sup>8</sup> sur le projet urbain en demandant si « le projet urbain [ne] constituait [pas]

---

<sup>8</sup> Actes du colloque « le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions », Introduction, le 31/01/1997, Editions de la Villette, Paris, 2000

l'opportunité pour des citoyens de soutenir d'âpres conflits, [ou celle] de rendre les transformations spatiales moins aveugles de leurs attentes », et poursuivent en parlant d'un « inducteur d'un processus favorisant l'émergence d'espaces citoyens, accueillants, ouverts ». Le projet urbain est considéré comme « susceptible de donner matière à réflexion pour ceux qui vont décider ou plus généralement y participer plus ou moins directement » (BAUDIN 2000). Si le projet urbain mobilise des acteurs, il peut être une forme de discours sur la ville, ou un discours démocratique qui reste encore à organiser. Il peut faire émerger des logiques d'acteurs qui donnent lieu à certains rapports de force, comme ce fut le cas à Barcelone, ville souvent prise en exemple en terme de « participation ».

Le projet urbain, vu sous l'angle de la gouvernance peut être défini par les processus complexes qu'il implique (organisation, définition d'une nouvelle légitimité des décideurs par exemple), et par la multiplicité d'acteurs qu'il mobilise. «Le projet urbain est [aussi] conçu par ses promoteurs comme une méthodologie de construction de la ville, à une échelle permettant l'organisation de la participation » (PINSON 1999). M. DELEBARRE disait à ce propos que « le projet urbain ne doit pas être que de la construction ou de l'urbanisme, il fait aussi de la démocratie ». Au-delà de cet aspect mobilisateur, il est également un objet de conception.

#### **4. DES PRODUCTIONS URBAINES EN EVOLUTION**

Analyser cet objet de conception est assez rare, en particulier à travers des modes de production urbaine (concourant, planifié...). Aussi, allons-nous nous intéresser au processus d'élaboration au regard des modèles de management des processus de projet. Par exemple, nous évoquerons des innovations qui s'opèrent dans le processus et leur apport structurant pour l'ensemble du processus de production.

L'observation de ces types de management, nous éclaire sur les modes contemporains de production urbaine, mais aussi sur les mutations dans les métiers, sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de la maîtrise d'œuvre urbaine. Ainsi, nous analysons cette dimension de la conception de projet urbain généralement résumée à la notion de dessein, de dessin, et de gouvernance urbaine. Nous constatons qu'il n'existe pas de modèle de la gouvernance urbaine pour le développement de ces projets : des arrangements plus ou moins stables sont possibles entre certains acteurs, mais il n'existe pas non plus un modèle général de fonctionnement. En effet, nous montrerons que les arrangements informels mis en place entre acteurs afin de faire advenir le projet, évoluent au fil du temps. Et c'est l'évolution des ces coopérations et les arrangements qui indiquent le degré de gouvernabilité des processus de

projet. Ainsi, le projet urbain est-il le lieu de convergence de plusieurs problématiques allant de l'action politique, à l'aménagement urbain, à la composition urbaine et architecturale (LEVY 2000) jusqu'au projet social. C'est en somme un instrument d'action sur la ville. Les divers usages du terme semblent par ailleurs faciliter l'adhésion d'acteurs différents, de nouveaux experts par exemple, sans forcément rendre plus ouvert l'accès aux débats démocratiques<sup>9</sup>.

Le projet urbain apparaît alors comme un « artéfact » au croisement de plusieurs projets : projection d'une idée par la composition et par la forme urbaine, projet politique avec des dimensions sociales et culturelles, projet d'innovation dans certains cas. Il constitue un cadre pour l'action publique et une forme de territorialisation de l'action publique.

On constate des évolutions dans le mode de développement des projets urbains :

- les acteurs intervenants ont changé. L'Etat apparaît sous des formes diverses (agences parapubliques, filiales d'agences...). Les collectivités locales qui sont parmi les principaux investisseurs financiers de ces projets. Les partenariats entre acteurs institutionnels font l'objet d'innovations (contrats, montages juridiques ...).
- les organisations internes des collectivités locales évoluent. Depuis la décentralisation, celles-ci ont connu d'importantes transformations avec les lois sur les regroupements institutionnels intercommunaux (exemple : loi Chevènement 1999)
- des tendances nouvelles émergent dans les pratiques : l'association promoteur-concepteur-investisseur se développe...

---

<sup>9</sup> Colloque « Questions de projets », IFU, 2002

## C. PROBLEMATIQUE

Les projets choisis sont aussi appelés des « opérations complexes » ou des « grands projets d'aménagement urbain ». Nous proposons un autre terme : les projets icônes. En effet, les collectivités locales s'inscrivent dans une logique de marketing territorial. Le marketing territorial actuel affirme la nécessité des qualités spécifiques de l'offre urbaine pour qu'elle reste concurrentielle. Ces qualités peuvent être des produits immobiliers innovants, de la programmation urbaine, de la composition urbaine innovante, ou des combinaisons de programmes urbains attractifs de par l'importance de l'offre.

Aussi, les collectivités locales tentent-elles de concevoir des projets innovants dans cette logique concurrentielle. Étudier le rôle des collectivités locales dans ce cadre revient à étudier comment les gouvernements des territoires s'organisent pour inventer des projets, développer des concepts, des territoires « concurrentiels ». L'un des enjeux pour les collectivités locales impliquées dans leur développement économique et urbain est de parvenir à concevoir des territoires concurrentiels. Il faut alors s'organiser de manière à trouver un aménagement de territoire basé sur un ou plusieurs concepts innovants pour devenir un espace attractif. Pour cela, il faut aussi définir les modalités et les outils adéquats en vue de cet aménagement urbain innovant. Nous observons dès lors l'élaboration de produits innovants (immobiliers, assemblages de loisirs nouveaux...) mais aussi un certain nombre d'innovations dans les processus afin que cette offre concurrentielle soit produite. C'est ce que nous proposons d'analyser dans nos études de cas. Cela revient à étudier les acteurs de ces processus, ce que nous appelons les acteurs de la maîtrise d'ouvrage du projet. De façon générique, nous décrirons l'ensemble des moyens mis en œuvre pour développer chaque projet comme la « maîtrise d'ouvrage urbaine » du projet (MOU).

Nous définissons la MOU comme les acteurs mais aussi comme l'ensemble des « moyens mis en œuvre » afin de faire advenir ces projets icônes. Les ressources mobilisées par les acteurs sont multiples : organisations, dispositifs institutionnels, financements privés, législations, innovations juridiques... Ces ressources peuvent être financières, humaines, cognitives, médiatiques, politiques, juridiques... C'est la mobilisation et la mise en œuvre de tous ces moyens que nous associons à l'exercice de la MOU. Notre étude ne permettra pas d'évoquer de façon exhaustive ce que peut-être l'exercice de la MOU, mais elle s'intéressera à certains moyens et ressources sollicités, en particulier, les expertises mobilisées en vue de la programmation urbaine et en vue de la mise en compatibilité de ces éléments de programmation. Nous étudierons cette mise en compatibilité à travers l'étude de la coordination entre acteurs techniques, en particulier à travers l'étude de ressources mobilisées



par les acteurs institutionnels en charge de la compétence d'urbanisme sur les territoires concernés. Ces acteurs techniques font partie de la maîtrise d'ouvrage urbaine du projet.

Dans le cadre des projets étudiés, l'un des enjeux de la MOU en terme de management de projet et de management public local est de permettre la conception d'un produit innovant ou du moins concurrentiel. Cette logique est comparable à celle d'une entreprise (BOUINOT, BERMILLS 1992, ROSEMBERG 2000) qui doit concevoir un produit innovant pour être concurrentiel sur son marché. Ce produit innovant est ici un territoire réaménagé, qui aura pour rôle d'être une icône pour l'ensemble de la ville. Elle est alors le symbole d'un changement, d'une offre innovante, et c'est aussi un « porte-drapeau », un symbole d'un territoire plus vaste qui mise sur une infirme surface de son territoire, qui serait un échantillon ou le meilleur de l'œuvre collective des acteurs locaux.

Le développement de certains projets urbains s'inscrit dans cette dynamique de concurrence, en proposant de la qualité et de l'innovation (par des produits innovants, par le développement de niches en terme de marché immobilier...).

Les évolutions de l'économie industrielle ces dernières décennies peuvent être éclairantes, pour identifier des évolutions sur un autre marché économique, celui des territoires. Comme les produits industriels dans les années 1970-85 qui, pour être concurrentiels devaient se différencier des autres, les territoires métropolitains français sont aujourd'hui dans une logique de croissance variée comparable. Elles doivent offrir aux investisseurs des produits variés afin de se distinguer des autres villes et d'être l'un des sites choisis. Pour être concurrentielle, cette offre variée doit aussi accompagner une offre de quelques produits innovants. En effet, dans les projets que nous étudions à l'image de la production industrielle récente, les territoires doivent également offrir des produits novateurs. Ces innovations peuvent porter soit sur les produits, soit sur la programmation, soit sur la composition, soit sur l'ambiance urbaine... Dans cette logique, les territoires en friches sont devenus des moyens de dépasser la crise de l'offre pléthorique de territoire en recourant à l'innovation. Bien que les innovations sur les produits offerts dans les projets ne soient pas l'objet de notre étude, il reste primordial de les évoquer dans la mesure où cette contrainte de l'innovation des produits génère des positionnements et des montages spécifiques. Ces montages peuvent à leur tour constituer des modes d'action innovants pour les acteurs de l'aménagement urbain. D'ailleurs, cette contrainte de l'innovation est d'autant plus prégnante que les projets étudiés ont pour rôle d'être les symboles de la capacité d'innovation des acteurs de ces territoires de manière générale. La saturation des marchés de territoires poussent les villes à gérer la concurrence par l'innovation dans l'offre, par la recherche d'une stratégie de niches, afin d'éviter

l'obsolescence de leur offre urbaine sur ce marché des territoires. Cela caractérise l'exercice de cette maîtrise d'ouvrage urbaine. A travers l'étude de l'élaboration de ces projets, on évoquera des aspects de développement endogènes ou exogènes. De même, notre intérêt se portera sur les modalités de conception de ces innovations, telles que l'internalisation ou l'externalisation, et ce, dans une perspective d'analyse des mutations dans le management des organisations publiques et dans le cas de management de projet innovants. En somme, dans le cadre de ces projets, l'un des enjeux de la maîtrise d'ouvrage urbaine est d'assurer la conception d'un projet complexe et innovant, et ce, durant plusieurs années.

### **1. LE MANAGEMENT DE PROJET ET LA MISE EN COMPATIBILITE**

Le management de projet est une « démarche spécifique qui permet de structurer méthodiquement et progressivement une réalité à venir pour laquelle on n'a pas encore d'équivalent exact » (AFITEP-AFNOR 1989). La notion de « management de projet » implique par exemple des notions de maîtrise des coûts, du temps, de réalisation...

Nos cas d'étude sont des projets urbains qui se développent sur plusieurs années. La question des délais et des coûts est sans cesse redéfinie. La « réalité à venir » est effectivement indéfinie. Dans son manuel sur le management de projet, M. RAABE (RAABE 2001) ne dit pas le contraire concernant l'aménagement urbain : « la justification des projets est devenue la principale préoccupation des décideurs. Celle-ci s'appuie sur des simulations financières fondées sur des analyses de rentabilité et de risque ». Les études sur les processus de développement de projet d'aménagement urbain amènent souvent les mêmes conclusions : le management de projet correspond à quatre fonctions à assurer: [L'élaboration de la politique urbaine, le portage politique, le pilotage technique, la régulation des différents acteurs] (JANVIER, MASBOUNJI 2001). Selon J-L POIDEVIN, l'aménageur fait la « synthèse entre la conception du projet et la mise en œuvre opérationnelle entre plusieurs intervenants » (POIDEVIN, MASBOUNJI 2001). Cette activité de synthèse correspond en partie au rôle de l'aménageur mais aussi à celui des collectivités qui délèguent des missions d'aménagement. Intervient alors la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine. L'identification des rôles proposés par Y. JANVIER semble refléter le rôle de la multiplicité de l'ensemble des membres de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Elle comprend aussi bien les acteurs des institutions délégantes que les sociétés d'aménagement auxquelles est délégué l'aménagement des projets. Ainsi, l'un des rôles à tenir à travers le pilotage technique, la politique urbaine, le portage politique et la régulation des acteurs est la mise en compatibilité de l'ensemble. C'est ce qu'évoque la notion d'ensamblier souvent utilisée pour décrire l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

Notre choix d'analyse de la maîtrise d'ouvrage urbaine (MOU) s'est porté sur la gestion de la mise en compatibilité comme objet d'analyse. Cela nous amène à identifier certains risques au fil du développement des processus, au cours de l'exercice de cette MOU. Par ce biais, nous proposons une évaluation de ces risques à partir de certains problèmes de production que sont les modes de d'organisation ou les outils mis en place pour gérer certaines difficultés de développement du projet. Ainsi, notre approche est une étude de certains aspects du management du processus d'élaboration d'un projet urbain. Ces activités sont à assurer par des acteurs, qui pour une partie, sont regroupés sous le vocable de « maîtrise d'ouvrage urbaine ». L'un des rares ouvrages sur le management de projet en urbanisme publié par l'association internationale du management de projet (PMP), fut réalisé dans un esprit d'adaptation des outils de management de projet en général aux processus d'aménagement foncier. Mais l'auteur de cet ouvrage, Terry A. CLARCK (2002) prend peu en compte l'organisation des acteurs en charge de ces projets. De plus, la dimension aléatoire d'un processus sur le long terme est peu traitée dans son approche des outils de gestion de projet. Pourtant, l'expérience montre que la notion d'organisation des équipes de projet est une donnée fondamentale du management de projet urbain. En effet, la montée en puissance des acteurs privés de l'aménagement pose la question du repositionnement des acteurs traditionnels de la production urbaine (OPAC, SEM, Ville, grandes entreprises du BTP...).

De même, la généralisation des regroupements intercommunaux a modifié le rôle des acteurs communaux et intercommunaux. L'intégration de l'Union Européenne a également favorisé le renforcement des agences parapubliques telles que RFF, VNF, ... en tant qu'acteur de la production urbaine. C'est pourquoi, il est important de s'intéresser à l'organisation des acteurs de la production urbaine. Par ailleurs, les objectifs des projets étudiés ne sont pas énoncés de manière précise : ni la nature du produit final (ici, c'est un territoire réaménagé), ni les moyens (à la fois les moyens financiers ou humains et les modalités juridiques ou contractuelles) ne sont déterminés à l'avance. L'objectif majeur connu au début des processus est de renforcer la métropolisation des territoires dans lesquels les projets sont inscrits. Notre approche propose de traiter de certains aspects du management de projet mais pas de tous. Nous avons choisi de traiter des aspects encore assez peu connus : l'approche par la gouvernabilité technique et politique du processus de projet. La gouvernabilité est ici définie comme la capacité de maîtrise du processus. Les niveaux de gouvernabilité peuvent être évalués à partir de l'analyse d'éléments du management du processus d'élaboration. Nous avons choisi d'étudier les aspects organisationnels et programmatiques de ces processus afin d'étudier ces modalités d'élaboration et de maîtrise du processus. Analyser le management de

projet urbain revient à identifier à la fois les objets produits et un ensemble d'éléments de méthode et d'outils pour mettre en œuvre des objectifs comme dans les démarches proposées par les sciences de gestion pour comprendre un processus de projet.

Ces éléments participent à justifier l'intérêt de connaître davantage ces processus de projet de métropolisation qui sont ici des exemples pour produire de la connaissance sur la production urbaine. Notre étude du management de ces projets urbains se fera donc à travers l'analyse des modes de coordination des actions, des modes de programmation et le rôle de certains acteurs dans les processus de projet. En particulier, nous nous intéresserons aux innovations programmatiques mais aussi aux innovations de montage dans le processus. Ces innovations programmatiques permettent de saisir les tendances dans la production de l'offre urbaine concurrentielle qui se développent en France aujourd'hui, et les méthodes actuelles de développement de projet. Ceci souligne que les moyens de produire la ville sont en mutation mais sont aussi à inventer pour les acteurs publics des projets urbains aujourd'hui. Nous observons que la recherche d'offre urbaine innovante exige des modes de développement nouveaux, et ceci n'est pas sans conséquence sur les modes de management des organisations publiques. Aussi, l'analyse des modes de management de ces projets éclaire sur les modalités de l'action publique urbaine contemporaine. En effet, à l'occasion de ces projets, sont élaborées des configurations spécifiques d'acteurs et elles ne sont pas sans conséquence non plus sur la mise en œuvre des politiques publiques pour les institutions publiques impliquées. Nous considérons que la gouvernabilité des territoires peut-être lue par la mise en œuvre d'une production urbaine concurrentielle. Notre posture d'analyse considère que la gouvernabilité de la production urbaine et par extension celle des territoires est liée au mode de management des projets.

L'approche que nous développons s'intéresse surtout à trois types d'acteurs institutionnels : les institutions métropolitaines, les communes et les institutions créées pour le développement des projets. La perspective d'analyse est de saisir leur mode d'organisation, pour gérer le processus de développement des projets. Nous faisons l'hypothèse que la gestion de projet influe sur la gestion des politiques publiques et par ce biais cela renseigne sur les modes de management public dans les collectivités locales. Ainsi l'étude de la gouvernabilité des projets permet de connaître la gouvernabilité des politiques publiques mais aussi la gouvernabilité des organisations publiques territoriales.

## 2. LE PROJET URBAIN ICONIQUE ET L'INNOVATION

### La concurrence entre territoires génère le projet icônique.

La littérature sur le développement économique territorial est importante. Elle est spécialisée sur certains secteurs économiques (industrie, commerce...), sur les types de production (à faible ou forte valeur ajoutée...), ou sur les évolutions à l'échelle mondiale. Ici, il s'agit de saisir des modalités du développement urbain et d'une forme particulière de développement urbain : le projet qui serait facteur de métropolisation. L'ouvrage « *Cities in the marketplace* » de H.V SAVITCH et de P. KANTOR (SAVITCH, KANTOR 2002) définit assez bien le point de départ de notre questionnement. L'un des aspects de leur travaux est de saisir la place des institutions nationales ou décentralisées (régions, métropoles, villes) dans les stratégies de développement des métropoles Nord Américaines et Européennes. Dans cette perspective, on peut se demander comment s'organise le système d'acteurs qui permet à ces métropoles de développer des facteurs d'attractivité en vue de leur développement économique. Cela conduit à s'interroger sur la constitution de ce système mais également sur sa capacité à agir sur le contexte. Cette capacité dépend pour une part des caractéristiques de ce contexte et c'est pour en rendre compte que nous introduisons l'idée d'une gouvernabilité des processus et des territoires. Cela questionne l'existence du politique et son impact sur les territoires dans un contexte de concurrence entre territoires mais aussi de décentralisation institutionnelle. En somme, les territoires sont-ils encore gouvernables ? Dans un contexte de concurrence entre les territoires, quelles formes de métropolisation sont développées ? Comment sont mis en œuvre des enjeux politiques et économiques sur des morceaux de villes spécifiques, pour entrer ou rester dans le marché concurrentiel des métropoles attractives ?

### Le projet icônique favorise l'innovation.

L'observation des processus de projet met en évidence la production d'une offre urbaine exceptionnelle (offre commerciale unique en Europe, espaces publics exceptionnels aux coûts pharaoniques, offre immobilière innovante...). Appelés à devenir des icônes de la métropole sur le marché des villes, les projets laissent une large place à l'innovation programmatique. Comment cette production innovante est-elle élaborée ? Comment cette production urbaine se combine-t-elle avec la production urbaine de l'ensemble de l'agglomération ? Comment des projets icôniques parviennent-ils à voir le jour dans un contexte de concurrence entre politiques publiques ? Comment les collectivités locales parviennent-elles à mettre en œuvre des projets exceptionnels ?

A cela, il faut peut-être ajouter des changements dans les objets à produire et dans leur mode de production :

- les projets ne sont plus dessinés à l'avance,
- la concurrence entre les territoires en compétition renforce la logique de différenciation de la production urbaine : le marché des territoires connaît des logiques tendanciennes comparables à celle de la production industrielle en terme d'innovation et de compétition, comme si la concurrence entre territoires tendait à rendre cruciale l'innovation dans l'offre urbaine pour le développement économique,
- l'innovation tend à faire éviter la reproduction des mêmes produits urbains (équipements nouveaux, ...). Du moins, la concurrence laisse place à la recherche de nouvelles offres. Des combinaisons programmatiques nouvelles apparaissent telles que l'association de loisirs urbains et de nouvelles offres commerciales au pôle de loisirs et de commerces du Confluent. De même, les créations de produits immobiliers cherchant à coller aux tendances des modes de vies contemporains se multiplient avec des loggias, ou des cuisines ouvertes avec vue panoramique. Parfois, sont associés des logements publics et privés dans une logique de conception concurrentielle pour des produits immobiliers de grande taille comme à Lyon Confluence. Souvent, une attention particulière est portée aux espaces publics, à l'offre culturelle très à Nantes et à Lyon, mais aussi à Marseille...

Le projet icônique est un lecteur de la gouvernabilité de la production urbaine et de celle des territoires.

Pour résumer, nous cherchons à analyser comment se met en place un processus de projet gouvernable tant du point de vue politique que technique. Pour cela, nous observons des acteurs de cette production urbaine. Nous en avons choisi quelques uns que nous regroupons comme membres de la « maîtrise d'ouvrage urbaine ». Le rôle des acteurs publics de cette maîtrise d'ouvrage urbaine est assez mal connu. Par exemple, les travaux du Club Ville Aménagement se concentrent sur des opérateurs publics ou semi-publics que sont les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) ou sur les Etablissements Publics d'Aménagement (EPA).

Ici, nous entendons par maîtrise d'ouvrage urbaine principalement trois types d'acteurs : les institutions communales, intercommunales et les opérateurs cités ci-dessus. Dans les processus étudiés, ce sont des acteurs majeurs dans le développement des projets. L'étude de ces acteurs de la production urbaine innovante est l'étude d'un mode d'action publique. Si nous considérons ces projets comme des formes d'actions publiques alors la gouvernabilité de

leur processus d'élaboration illustre à la fois la capacité de certains acteurs publics à maîtriser une des formes de leurs actions mais illustre aussi la capacité des collectivités locales à gouverner les territoires dont ils ont la charge. Ainsi, notre étude porte sur la gouvernabilité des territoires. Selon A. FAURE (FAURE 2004), les études sur la gouvernabilité des collectivités locales peuvent échapper à l'étude des mécanismes de territorialisation de l'action publique. Or, nous considérons que le projet est une forme de territorialisation de l'action publique. Ces études font alors l'impasse sur les données politiques, qui sont spécifiquement produites dans chaque contexte territorial (par exemple, le modèle de P. GREMION) et qui sont de deux types :

-les études des années 1960 à 1985 ont porté sur les territoires communaux et les départements, en particulier sur les pouvoirs villageois et le système départemental et sur la planification urbaine. Dans ces cas, c'est à la capacité de filtrage des informations et des décisions que l'on se réfère ;

-un autre courant porte sur la « montée en puissance des villes » dans le contexte politique national. Il est alors évoqué le passage de l'administration républicaine au gouvernement urbain. Les recherches sur le gouvernement des villes portent alors sur les services urbains et la production de ces services par les municipalités. Ces approches par les institutions locales sont par ailleurs critiquées par certains auteurs qui estiment que des arbitrages qui se déroulent sur des scènes beaucoup plus vastes orientent ces décisions de gouvernement urbains (régions urbaines, Europe, acteurs privés des grandes firmes...).

Notre objet d'étude est plus proche du second courant, mais nous ne nous intéressons pas au gouvernement urbain en tant que producteur de services mais en tant qu'acteur de la production d'espace urbain aménagé, ce que nous nommerons génériquement par la suite sous le terme de « production urbaine ». Aussi, nous nous intéressons à la gouvernabilité de la production urbaine à travers les moyens mobilisés pour la production urbaine tout en analysant la gouvernabilité des territoires. Par exemple, comment expliciter que de nouvelles institutions intercommunales parviennent à valider une intervention exceptionnelle sur la ville –centre ?

#### a) L'analyse de l'organisation de la MOU pose des questions de management public: vers des modèles ou vers des arrangements ?

Notre attention s'est portée sur les collectivités locales qui ont la charge principale du développement urbain sur ces territoires. En l'occurrence, il s'agit de districts ou de

communautés urbaines, des communes et de sociétés d'économie mixtes dédiées aux projets de Lyon et de Nantes, et à un établissement public d'aménagement à Marseille. Travailler sur l'organisation interne de la maîtrise d'ouvrage des projets implique d'analyser le fonctionnement des services de ces institutions. Cela signifie s'intéresser aux principes et à certains modes d'action de ces institutions, à leurs types de management public. Comme nous le verrons, ces collectivités ont adopté au fil du temps des modes de management public et des priorisations dans leur organisation selon certains principes types qui auront des effets sur la structuration de la MOU des projets. Nous évoquerons certains de ces aspects afin de saisir des difficultés ou des manières de faire qui se développent dans le cadre de tel ou tel projet. L'analyse des modes de développement de projet pose de façon plus générale la question des modes de management public développés dans l'action publique urbaine en France aujourd'hui. On pourra par exemple poser la question de l'importance de l'intégration ou non des principes de nouvelle gestion publique dans l'action urbaine. Il importe ici de souligner une différence entre le « management de projet » du « management par projet » afin qu'il n'y ait pas de confusion. L'un indique des activités de gestion d'un processus de projet, l'autre est un mode de gestion qui correspond à un type d'organisation et de management d'une organisation. L'analyse proposée permet de connaître des modalités de gestion d'un projet contemporain mais ceci ne signifie pas que ces institutions ont adopté un mode de gestion par projet pour toute leur production (fourniture de services,...). Toutefois, nous verrons que cette organisation par projet a tendance à se généraliser au sein de ces collectivités locales. En effet, il est aisément observable que l'intervention publique par projet est une modalité d'action très répandue depuis une vingtaine d'années. Cela mérite d'être observé de plus près. A la différence du management de projet industriel, la gestion d'un projet urbain relève d'une action publique. Cela recouvre donc des activités allant de la validation de certaines décisions par des instances délibératives de droit, jusqu'au respect de la législation institutionnelle, en passant par la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques. Il s'agit dans le cadre d'un projet urbain à la fois d'une forme de production d'action publique, et de production matérielle, concrète (constructions immobilières, infrastructures, locaux pour des équipements, espaces publics aménagés...). Parmi les moyens mobilisés par la MOU, pour ce processus de production, on compte l'organisation et la coopération des collectivités publiques impliquées en vue de l'élaboration des projets. Nous touchons alors à la question du management public de ces organisations en vue de l'élaboration de ces projets. La longue histoire du management indique que certaines formes d'organisations reposent sur certaines conceptions de l'action publique. Il n'en est pas autrement pour la production urbaine. Pour le



montrer, nous allons analyser les organisations, les moyens et les modes de développement de ces projets de métropolisation à travers les formes d'organisation internes des collectivités locales impliquées. Alors que les trois projets s'inscrivent dans un processus de métropolisation, les démarches en terme de montage de projet diffèrent, tant par l'organisation que par le financement ou le mode de programmation. Nous tenterons de caractériser cette diversité de dynamiques et d'approches de l'exercice de la MOU, à travers les modes de management public de ces organisations. En fait, il s'agit de comprendre et de spécifier plus précisément l'exercice de compétences, de responsabilités et des rôles des collectivités locales en vue du développement d'un projet d'aménagement urbain.

b) Quels risques sont liés avec le mode de management public par projet et avec ce type de production innovante ?

Le caractère extra-territorial de l'espace de projet et les régulations afférentes

L'intervention par projets portant sur des territoires restreints d'une ville n'est pas récente dans la production urbaine. Au début du siècle en France, les plans d'embellissement appliqués dans les secteurs centraux des communes ou les cités-jardins prévus sur certains espaces délimités sont autant d'espaces de projets différents mais relevant d'une démarche par projet sur un territoire restreint par rapport au territoire de la ville dans laquelle ils se trouvent. De la même manière, ils échappent aux plans généraux (POS, PLU, PDU ...). L'un des problèmes à résoudre est l'articulation des prévisions des plans pour certains espaces avec les territoires de projet spécifiques, pouvant échapper aux règles prévues par les plans généraux. De ce fait, cela pose un problème de gestion sur le plan technique et politique, celui de l'articulation de la grande échelle et de la petite échelle. Cela pose aussi la question de la mise en œuvre de politiques publiques générales (logement, équipement, déplacement...) sur ces territoires aux caractères exceptionnels. De même, se pose la question de la coordination des interventions des institutions communales ou intercommunales ou des équipes déléguées sur ces territoires.

Le management public et l'externalisation : des savoir-faire à répartir

Dans la période après-guerre, la logique d'intervention urbaine par périmètre délimité consacrée en 1969 par la LOF, a permis le développement rapide (dans le cadre de ZUP par exemple) et circonscrit (ZAC par exemple) de certains territoires. Le développement de ces espaces de projet ont généralement été confiés à des équipes de professionnels dédiés externes

aux services des collectivités locales. Souvent ces équipes dédiées sont regroupées au sein de satellites de ces collectivités, le plus souvent dans des SEM, ou dans des EPA dans les années 1960. Ces derniers sont des exceptions dans le monde professionnel de l'aménagement urbain, et sont peut-être l'illustration la plus aigüe d'une concentration d'expertises et de moyens de production urbaine en dehors des services des collectivités locales (exemple : villes nouvelles). L'existence de ces équipes dédiées à l'urbanisme opérationnel (SEM, EPA...) et au développement urbain a souvent été pérennisé par les collectivités locales. Le réseau de la Société Centrale d'Équipement du Territoire (SCET) auquel sont rattachés ces satellites a permis la mobilité de professionnels sur l'ensemble du territoire. Se diffusait alors un modèle d'action, qui comblait aussi un manque d'expertises et de compétences professionnelles nouvelles dans les collectivités locales. Au fil des ans, la décentralisation pérennise les transferts de compétences légales aux collectivités locales. Les équipes techniques municipales se sont étoffées en moyens, en personnels, en expertises, favorisant ainsi des expériences de planification et de réalisation de projets urbains. Aujourd'hui, la co-existence de ces capacités d'expertises et de savoir-faire entre les collectivités locales et leur satellites posent à notre avis des difficultés en terme de management public : l'organisation de ces savoir-faire et leur délégation est encore complexe dans le cadre de la mise en œuvre des projets urbains. Nous verrons que les interactions entre ces acteurs de la MOU sont complexes. Le caractère exceptionnel des projets étudiés indique une différence entre les sites en projet et hors projet. Les dispositifs de programmation laissent une place essentielle à l'innovation dans ces projets icônes. Notre objectif est de mettre en évidence des espaces de coopération jouant le rôle de cheville ouvrière du développement du projet, ils permettent au projet de se développer, ils peuvent être des instances de décisions, de coordination ... Nous identifierons des espaces de régulation entre les membres de la MOU, concessionnaires, délégataires et maîtres d'ouvrage institutionnels. Ces régulations s'avèrent nécessaires à la fois du point de vue technique et politique, afin de rendre gouvernables à la fois l'avancée dans le processus sur les plans techniques et politiques. Cela permettra de constater la multiplicité des espaces d'échanges et l'augmentation constante des transactions dans le contexte actuel de la production urbaine. Nous faisons l'hypothèse que ces configurations d'échanges peuvent favoriser des formes d'extra-territorialité. En effet, ces configurations mettent en avant la nécessité d'une implication constante des élus pour réguler et décider. Or, cela semble complexe dans le cas d'un gouvernement intercommunal. Aussi, le développement du projet peut mobiliser des formes de gouvernabilité du processus qui présentent des risques en terme de maîtrise de la décision par les élus des instances

intercommunales. En effet, dans la mesure où la production urbaine cherche à être innovante, elle est évolutive. Or, cela nécessite une régulation de tous les instants tant sur les plans techniques que politiques. Nous montrerons que des logiques concourantes se développent dans le monde technique et politique de la production urbaine mais que les postures méthodologiques de maîtrise de ces processus sont encore à inventer. Par ailleurs, à partir des divers éléments de fonctionnement de ces Maîtrise d'Ouvrage Urbaine, nous mettrons en évidence un fonctionnement systémique de l'exercice de la MOU dans le cadre de ces projets. Y seront positionnés des espaces de régulation, de difficultés et de coopération. Et, nous émettons l'hypothèse que la mise en œuvre des projets icônes relève de régulations entre divers objectifs politiques qui se déclinent parfois en politiques publiques et ils sont difficiles à mettre en compatibilité. Cette mise en concordance est difficilement prévisible. Il s'agit de mettre en compatibilité des logiques de projets et de plans. Cela donne à l'exercice de la MOU une fonction majeure de régulation technique et politique. Ces régulations sont, nous le verrons, de type ad'hocratique. Ainsi, le gouvernement urbain doit assurer la prise de responsabilité politique dans le choix de priorisation mais aussi la maîtrise des risques face à l'extra-territorialité afin de rendre cette production urbaine gouvernable.

#### Se pose le problème de la territorialisation

L'existence de ces espaces de projets par rapport aux autres territoires communaux ou intercommunaux pose le premier problème de la gestion de l'exception, en terme de moyens. De même, des formes d'extra-territorialité peuvent se développer dans la mise en œuvre des prévisions des diverses politiques publiques qui s'appliquent sur ce territoire. Cela implique pour la MOU de développer des modes de gestion spécifiques de l'évolution de ce territoire. Cela rejaillit sur la gestion politique et technique de cette extra-territorialité, par exemple, au niveau de la gestion de la planification, ou celle des politiques publiques. Cette situation est peut-être exacerbée dans un contexte d'intercommunalité où la priorisation du territoire d'action demeure généralement une question cruciale dans la coopération politique intercommunale. L'un des exemples anciens connu sur Nantes est la marge d'action accordée au maire de Nantes par les élus des communes périphériques dans la mesure où l' élu du centre partage les retombées politiques des lignes de tramway avec les élus de la périphérie (PINSON 1999).

#### Le management public local et le management par projet dans la production urbaine innovante

Des connaissances sur le management de projet urbain sont à développer. En France, la modernisation des services de l'Etat et des collectivités a vu les évolutions du *public*

*management* et des formes de *project management* (DJELIC 2004) issus des écoles américaines. Ces influences se retrouvent dans les formations de la fonction publique territoriale française comme nous le verrons plus loin. Selon V-M. SANTO et P-E. VERRIER (SANTO VERRIER 1993), les entreprises privées se distinguent des organisations publiques par les finalités externes : les entreprises ont une finalité interne de survie et de développement alors que les organisations publiques ont des finalités définies par la loi et elles ont des déterminations externes d'intérêt général. Pour les auteurs, « le management public est la gestion des organisations publiques ». [...] « Le management public des organisations publiques concerne la gestion interne : les coûts de fonctionnement, les prévisions budgétaires jusqu'aux outils de gestion ». Aujourd'hui, la littérature sur le management public local en France s'intéresse surtout aux problèmes organisationnels et sociologiques des techniciens, du renforcement de la politisation des techniciens, externalisation par exemple, sans privilégier le champs urbain. C'est l'approche que nous proposons ici, à travers l'étude de l'élaboration de ces projets urbains de grande envergure. L'étude de l'élaboration de ces projets concurrentiels peut permettre la mise en lumière des problèmes de l'action publique et de management public de la production urbaine. Au regard de ce qui précède, nous soulignerons des risques identifiés en terme de management public mais aussi de démocratie, qui peuvent se présenter lors de la mise en œuvre de ces projets exceptionnels. Pour cela, nous proposons d'étudier certains acteurs du développement des projets cités. Cela revient à étudier la MOU (Club Ville Aménagement 2005) des projets comme une organisation qui assure des activités en vue de la mise en œuvre de politiques publiques et de projets concurrentiels. Cela mobilise des moyens humains et financiers particuliers et relève de la problématique générale de management public local. Pour saisir les logiques à l'œuvre dans l'élaboration des projets, on privilégiera une approche à travers des activités assurée par la MOU : la coordination et la programmation, éléments identifiables tout au long du processus du projet. Que se passe-t-il en matière de réorganisation des collectivités locales ? Quelles réponses sont adoptées par les collectivités locales au fil du temps ? Comment s'opèrent les évolutions d'une administration locale bureaucratique vers un management de projet ? Quelle place tient l'intégration ou l'externalisation de la production urbaine ? Ce que nous étudions est la constitution d'une capacité d'action, la mise en œuvre d'une politique territoriale, qui combine plusieurs politiques publiques et des situations exceptionnelles. Comment les collectivités locales s'adaptent-elles ou répondent-elles aux contraintes de composition et de programmation urbaine évolutive, dans un contexte de

recomposition de l'action de l'Etat ? L'analyse permettra de mettre en évidence des enjeux forts de la gouvernabilité de la production urbaine :

- constituer des moyens spécifiques qui peuvent remettre en cause la notion d'égalité territoriale (par opposition à la notion d'équité territoriale qui prévaut dans les politiques publiques antérieures) à travers la notion d'intervention dans un périmètre précis.
- maîtriser la mise en oeuvre de politiques publiques sur un territoire où risque de se créer une forme d'extraterritorialité
- maîtriser les perturbations voire les formes d'ingérence qui peuvent apparaître dans les affaires locales à l'occasion de ces projets.

#### Le problème de la coopération dans la MOU des projets : des acteurs publics, privés, et institutionnels à faire coopérer

Rappelons qu'ici, nous parlerons essentiellement des deux projets Nantais et Lyonnais et dans un bien moindre mesure du projet Marseillais. Dans la première partie, nous illustrerons la prise en main des processus de projets par des acteurs publics. Les collectivités locales, généralement les organismes de la ville centre ou de la communauté urbaine deviennent des acteurs majeurs de la métropolisation. Afin de développer ces projets, des équipes spécifiques ont été formées au fil du temps (SEM dédiées au projet, EPA dédiée à une OIN). Ces équipes d'acteurs peuvent s'associer à d'autres institutions publiques ou privées au cours du projet (groupes bancaires, immobiliers). La mise en place de ces structures dédiées n'est pas le fruit du hasard. Ces structures ont été créées dans un but spécifique, du moins, dans leur vocation générale, même si les programmes à développer ne seront précisés qu'au fil du temps. L'exercice de la MOU de ces projets est donc bien une action relevant du volontarisme politique et elle est orientée. La part importante d'investissements financiers et la tutelle administrative des territoires nous ont conduit à nous intéresser plus particulièrement aux équipes dédiées aux projets et à leurs principaux délégataires. Le terme de « principal » délégataire est défini par la participation au capital de la société dédiée et par la représentation au conseil d'administration. Selon ces critères, ce sont les mairies et les communautés urbaines qui sont les collectivités locales « principales » de la MOU. En fait, l'observation de terrain suggère aussi que ces deux organismes sont leaders dans le développement du projet. Ainsi, nous nous intéresserons au rôle de ces équipes et « collectivités mères » dans la gestion de la production, en particulier lors de la phase de conception. En particulier, nous

analyserons l'évolution des relations entre ces organismes de tutelle et leur délégué au fil du temps du projet. Nous plaçons également parmi les acteurs de la MOU des acteurs privés tels que la Caisse des Dépôts et Consignations et leurs filiales associées, qui peuvent faire partie des partenaires financiers. Dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage pour un projet particulier inscrit dans le grand projet d'ensemble, comme par exemple VNF et ses filiales dédiées à la gestion de futurs programmes immobiliers à Lyon, nous les considérons, comme faisant partie de la MOU du projet Lyon-Confluence, au moins durant le temps de conception et de réalisation de leurs programmes immobiliers. Toutefois, à la différence des collectivités locales, ils ne font pas partie de la « maîtrise d'ouvrage urbaine principale » dans nos trois exemples de projet. De la même manière, nous considérons que le ministère de l'Education qui construit une école d'architecture sur le territoire de projet de l'Ile de Nantes fait partie de la MOU, le temps de ce projet immobilier. En fait, nous nous intéressons dans notre étude à ce que nous considérons comme la « MOU principale » que sont la structure d'équipe de projet dédiée (Mission, SEM, EPA) et la collectivité locale délégante (CU, Ville) pour de multiples raisons :

- ces équipes dédiées sont les chevilles ouvrières de l'avancement du projet sur le long terme ;
- les collectivités locales délégantes sont celles qui accordent les délibérations administratives les plus récurrentes (permis de construire, responsabilité de l'espace public, planification urbaine, PLU, PDU, ... ) ;
- les collectivités locales sont généralement majoritaires sur le plan de l'investissement financier dans les structures dédiées. A Marseille, le cas de l'EPAEM diffère, mais le rôle de la Ville puis de la CU reste pivot dans la légalisation du développement du projet.
- Ces acteurs « principaux » sont présents pendant presque tout le processus du projet.

La composition de la MOU est évolutive tout au long du projet, mais nous cantonnerons notre étude aux acteurs de la MOU principale. En quelque sorte, ces structures désignent généralement les leaders du processus de développement du projet, mais ce n'est pas systématique dans une action publique mobilisant diverses collectivités locales et nationales.

#### Acteurs principaux de la MOU de ces projets : équipes- projet et collectivités délégantes

Les lois de décentralisation de 1982 ont entériné l'attribution de la compétence d'urbanisme aux collectivités territoriales municipales. Les projets urbains que nous étudions, bien qu'étant des projets « directeurs » (ASCHER 1995) de métropolisation sont menées à

l'exception de Marseille par les collectivités locales et leurs satellites. A Lyon et à Nantes, ce sont les institutions municipales des ville-centre ou la Communauté urbaine compétente en matière d'urbanisme qui sont des leaders ou des initiateurs de ces projets. C'est pourquoi pour caractériser les maîtrises d'ouvrage de ces projets, nous nous intéressons aux organigrammes des Villes de Nantes, et de la Communauté urbaine de Lyon afin de mieux comprendre leur organisation et leur rôle dans le développement des projets. Actuellement, les trois projets sont confiés à des structures différentes, mais toutes dédiées au projet :

<b>Projet île de Nantes-Rives Loire</b>	<b>Projet Lyon Confluence</b>	<b>Projet Euroméditerranée</b>
SAMOA Société d'économie mixte d'aménagement de la métropole Ouest Atlantique	SEM Lyon Confluence Société anonyme d'aménagement de Lyon Confluence	EPAEM Etablissement Public d'aménagement d'Euroméditerranée
Déléguant : Communauté urbaine (CUN)	Déléguant : Communauté urbaine (COURLY)	Co-maîtrise d'ouvrage : Conseil d'administration : ministères, Communauté urbaine, conseil général, conseil régional

Comme nous le verrons dans la mise en perspective historique, ces projets n'ont pas toujours été menés par ces structures : des missions temporaires ont parfois été mise en place. D'autres fois, des acteurs privés ont porté ces territoires dans le débat économique local. Ici, nous souhaitons montrer que l'évolution des maîtrises d'ouvrage de ces projets au long des projets illustre des changements de mode de management public, et par conséquent du type de la production urbaine. Par exemple, la maîtrise d'ouvrage nantaise a la particularité d'avoir connu de fortes évolutions en terme d'organisation ces dernières années. Ces changements au sein de la collectivité locale ont commencé depuis une vingtaine d'années. Au fil de notre analyse de ces acteurs de la MOU, nous étudierons si un système d'action se met en place au sein de la MOU.

### **3. LA GOUVERNABILITE DE LA PRODUCTION URBAINE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES**

Cette approche par le management public fait allusion à la capacité de production d'une organisation publique. La production urbaine est ici considérée comme la mise en oeuvre d'une action publique comparable au développement d'une politique publique, même si un projet urbain implique aussi la mise en oeuvre de plusieurs politiques publiques. L'exercice est

essentiellement d'un usage rhétorique mais renseigne sur les modalités de l'action publique, à l'image du travail de J. DUBOIS cité ci-dessus sur des projets montpelliérains et aixois. Mais, notre travail portera sur des modes de management mis en place en vue des projets urbains icônes et non pas pour d'autres formes de production urbaine. L'analyse des tendances de management public élaborées dans le cadre de ces projets permet alors d'analyser la capacité de production de certaines collectivités locales. C'est ce que nous désignons par la gouvernabilité des territoires et de la production urbaine. Ces collectivités locales ont en charge des territoires urbains. Cette étude de la production urbaine propose donc une analyse sous diverses formes de la notion de gouvernabilité :

- la gouvernabilité des organisations publiques locales
- la gouvernabilité d'un type de production urbaine : le projet iconique
- la gouvernabilité des territoires

Le sujet traite donc à la fois de la gouvernabilité des territoires, de la gouvernabilité politique et technique d'institutions et d'une forme de production urbaine : la conception de projets d'aménagement urbain. La problématique majeure est la gouvernabilité de la production urbaine, à partir de l'étude de grands projets.

#### **4. PROPOSITION D'UN CONCEPT : LA GOUVERNANCE DE PROJET**

Nous proposons le concept de gouvernance de projet afin de désigner non pas la maîtrise du processus d'élaboration de projet sur les plans techniques et politiques mais les modalités d'exercice de gouvernement. La gouvernance de projet permet de décrypter la gouvernabilité des organisations publiques locales comme par exemple des institutions intercommunales ici. Nous l'évoquerons par rapport à la question de l'externalisation de certaines missions. Sur ce point, la littérature française évoque la gouvernance dans une situation de délégation de services publics, mais il existe peu d'écrits sur ce que nous appellerions la « concession de développement de territoire » à une SEM de développement. Nous évoquerons ici, les risques que nous avons identifiés dans un cas d'externalisation des équipes- projets ou de convention / concession de développement de projet à une équipe « externalisée » (soit en structure de projet « sortie » des services techniques intercommunaux, soit en « direction de projet »), en particulier, les risques pour la mise en oeuvre des politiques publiques « classiques ». La perspective est alors de caractériser la gouvernabilité de la production urbaine. Cependant, ici, nous n'analyserons qu'une sorte de production urbaine, celle de projets de métropolisation portant sur de vastes territoires centraux. Cette notion de gouvernabilité nous amène à



évoquer les moyens de maîtrise du gouvernement. Pour cela, nous mobilisons les notions de régulation de la production.

#### La question de la régulation et la gouvernabilité de la production urbaine

L'une des difficultés de notre étude est qu'elle se situe dans plusieurs disciplines scientifiques :

- les sciences politiques avec la mise en œuvre de politiques publiques
- la sociologie des organisations avec l'étude des acteurs
- les sciences économiques avec la notion de gouvernabilité
- les sciences de gestion et de la conception pour comprendre la développement du processus de projet.

Et ces champs utilisent les notions de régulation, de coordination. Aussi, nous définirons plus loin cette notion de régulation dans les mécanismes de production. Par ailleurs, nous proposons de traiter la gouvernabilité de la production urbaine à travers la notion de coûts de transaction.

### **5. L'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DE PROJET SELON LES COUTS DE TRANSACTION.**

La démarche analytique de la *corporate governance* est née des travaux de Ronald COASE, Olivier WILLIAMSON (CORIAT WEINSTEIN 1995), économistes qui se sont intéressés à la réduction des coûts de transactions. Dans leur démarche, les coûts de transactions justifiaient l'existence des firmes. La gouvernance sert alors à désigner les dispositifs par lesquels les firmes assurent une coordination des échanges formels et informels Ici, il s'agirait des rapports entre la collectivité locale et ses satellites. Ces dispositifs peuvent être de deux types :

- d'une part, ce sont les protocoles internes (ou hiérarchies) dans le cadre des firmes intégrées ;
- d'autre part, ce sont les contrats, et les normes établies dans les relations avec les sous-traitants.

En fait, nous avons recours à cette notion pour spécifier l'organisation et l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine également exposée à ce dilemme externalisation / internalisation de la production urbaine (par parties, par délégation...). Nous ne centrerons pas notre étude sur la quantification précise de ces coûts mais nous mobiliserons la notion pour caractériser de façon plus générale certaines questions d'organisation et d'exercice de la maîtrise d'ouvrage,

et de mise en œuvre des projets. Même sortis du contexte de l'entreprise, l'usage des coûts de transaction pour analyser les processus d'élaboration des projets urbains à travers les modes de programmation, de coordination ou pour caractériser les dispositifs contractuels nous semble intéressants d'un point de vue rhétorique pour qualifier la *corporate governance* au sein de collectivités locales.

## D. DEMARCHE ET METHODE

### **1. OBJET D'ETUDE : L'EXERCICE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE DES PROJETS ICONIQUES**

Le sujet s'inscrit dans les recherches portant sur la théorisation de l'action publique urbaine en terme de gouvernabilité des territoires et des organisations. Le travail porte sur les modes d'interventions d'institutions publiques que sont les collectivités locales sur les territoires urbains centraux de trois agglomérations françaises Nantes, Lyon et Marseille. Plus spécifiquement, il se concentre sur le rôle des collectivités locales que sont les communautés urbaines ou futures communautés urbaines, et sur le rôle des structures mises en place pour élaborer ces projets. Il ne s'intéresse pas à toutes les collectivités territoriales, ni à toutes les organisations périphériques de ces communautés urbaines, ni à l'Etat de façon spécifique. Du moins, l'objet de l'observation n'est pas une institution en tant que telle, mais on se demande comment est développé un projet urbain, et quels sont les acteurs publics intervenants dans le processus de projet. Ce qui nous importe, c'est de voir comment les projets sont développés aujourd'hui par les collectivités locales, et quels sont les types d'organisation mis en place pour les développer. Cela nous amènera à regarder les liens qui existent entre les modes d'organisation pour concevoir ces projets et les modes de gouvernements locaux, par conséquent les liens entre les modes de production et les types d'organisation mis en place.

Par extension, cela nous éclairera sur les notions de gouvernabilité des organisations territoriales, et sur la gouvernabilité des territoires urbains métropolitains. Mais, c'est dans un second temps que nous concluons sur ces aspects. On ne s'intéressera pas en tant que tel à l'institutionnalisation de telle ou telle collectivité au sens de G. PINSON (PINSON 2001). Ce qui nous préoccupe, c'est bien le mode de production urbaine aujourd'hui, et ce, en lien avec le contexte politique, et les institutions territoriales. De plus, il s'agit d'une forme de production urbaine spécifique, celle qui est mise en place en vue de renforcer la métropolisation, du moins, annoncée publiquement comme tel.

## Qu'est-ce que la maîtrise d'ouvrage urbaine ?

Au regard de la littérature, la maîtrise d'ouvrage urbaine (MOU) est un concept souvent utilisé par des professionnels de l'urbanisme, mais c'est un concept mouvant. L'expression a essentiellement une valeur d'usage et d'analyse, une sorte d'extension du terme « maîtrise d'ouvrage » issue de son usage pour un ouvrage spécifique (un bâtiment...). La MOU n'a pas de statut juridique. Le terme « maîtrise d'ouvrage » désigne sur le plan juridique une responsabilité et des rôles précis (définis dans le code des marchés publics), qui selon les objets concernés nécessiteront la mobilisations de savoirs, d'expertises diverses. La maîtrise d'ouvrage urbaine est depuis plusieurs années une source de questionnement au sein de cercles de professionnels et de chercheurs de l'urbanisme<sup>10</sup>. Le terme « maîtrise d'ouvrage » est lui aussi parfois utilisé dans un sens flou, du moins suggère-t-il des acceptions très différentes en dehors du cadre juridique. En témoignent les multiples recherches<sup>11</sup> commandées aux professionnels et aux chercheurs du secteur pour en capter les acceptions, les évolutions, les déclinaisons... Nous n'envisageons pas de reprendre ici toutes les études concernant la « maîtrise d'ouvrage » (des secteurs du BTP, de l'architecture, des infrastructures...). Nous nous intéresserons en particulier à la maîtrise d'ouvrage urbaine (CLAUDE 2000) telle qu'elle est utilisée par certains professionnels de l'aménagement urbain, même si la notion n'est pas stabilisée et recouvre des acceptions très diverses. Les chercheurs désignent de diverses manières la MOU. « Les uns constatent que l'on ne sait pas très bien ce que recouvre la MOU »<sup>12</sup>. Certains parlent de « nébuleuse », de « réseaux » ou de « jeu partenarial permanent » pour désigner des dispositifs complexes, plastiques, fluctuants dans le temps, qui n'ont pas de cadre a priori et qui n'ont pas la définition d'un « ouvrage » pour mission. Dans notre cas, l'exercice de la MOU porte sur le développement d'un projet urbain de territoire délimité mais inscrit dans un projet plus vaste, celui de la métropolisation. Selon, Y. JANVIER (JANVIER 2000), la MOU comprend l'exercice de la conduite de projet. De façon plus précise, il distingue quatre niveaux dans la conduite d'un projet :

- 1. la stratégie urbaine (à l'échelle de la ville ou de l'agglomération) dans laquelle doit s'inscrire le projet

---

<sup>10</sup> Club Ville-Aménagement, Atelier des Entretien de l'Aménagement de Nantes, de Lyon en 2002 et 2004, objet d'un ouvrage récent déjà cité).

<sup>11</sup> Plan Urbain Construction et Architecture - Ministère de l'Équipement, Ministère de la culture (Bureau de la recherche architecturale, Direction de l'architecture, GIP EPAU avec le Programme POPSU en cours...), réseau RAMAU,

<sup>12</sup> CLAUDE V. , citant P. GODIER séminaire du même programme de recherche , octobre 1999

- 2. le portage politique du projet
- 3. le pilotage technique du projet
- 4. la mise en œuvre opérationnelle (montage et réalisation, par un ou plusieurs opérateurs)

Ces distinctions permettent à l'auteur d'identifier de manière empirique les spécificités de certaines maîtrises d'ouvrage urbaines, ou les risques que cela peut représenter de ne pas assurer ces éléments dans l'exercice de la conduite de projet. Ainsi, les acteurs de la MOU sont définis empiriquement et davantage définis par des rôles que par des statuts ou des éléments juridiques. Ces rôles ne sont pas définis ou modélisés : chaque MOU la construit de manière empirique. C'est ce que nous allons observer. Pour poursuivre l'étude de cette MOU, nous allons aborder ces quatre niveaux à travers les éléments de management de projet qui se développent à l'occasion de ces projets, ou dans le contexte de ces projets, au sein des collectivités locales qui prennent le leadership dans ces processus de projet. Cela permet également de voir des spécificités du management public local en vue d'une action publique urbaine. Cela impliquera de positionner un management public territorial (HUTEAU 2002) par rapport à certaines formes de management public national ou européen (par exemple le modèle des agences parapubliques).

#### Comment allons nous considérer la maîtrise d'ouvrage urbaine pour ces projets d'aménagement urbains ?

En essayant de définir la MOU, concept mouvant et diversifié selon les projets, et les objets à produire, on observe que cela peut recouvrir certains métiers et savoirs.

L'exercice de la MOU implique un ensemble d'acteurs ayant des activités et des fonctions, et celles-ci varient selon les projets, selon les ambitions, les contextes, ou le stade de développement des projets.

Pour analyser ces fonctions et ces activités, nous tenterons de répondre aux questions suivantes :

- la MOU : qui est-ce ? Cet aspect nous amène à développer une partie sur l'organisation de la MOU.
- la MOU : qu'est-ce ? Le rôle de la MOU est analysé à travers la compréhension de l'organisation, de la gestion du processus de projet dans le cadre de deux activités : la coordination du processus et la programmation des projets. Cette approche permet de révéler certaines innovations- process et programmatiques.

- la MOU : Comment se décline-t-elle ? L'analyse de la mise en œuvre de certaines politiques publiques et des activités de planification permet d'identifier certains risques dans le fonctionnement de certaines formes de maîtrise d'ouvrage urbaine. L'approche par les coûts de transaction peut favoriser la mise en évidence de quelques risques.

Etudier la maîtrise d'ouvrage urbaine dans le cadre des projets cités ci-dessus c'est analyser les modes de développement de projet de métropolisation. C'est donc s'intéresser à:

- ce qui a conduit aux choix des projets (stratégies, desseins, au-delà d'une simple démarche de marketing territorial par exemple)
- ce qui est conçu et produit finalement donc au développement d'un processus de production
- ceux qui mettent en œuvre ce projet : les personnes, les services techniques mobilisés, les institutions, les équipes dédiées au projet, les parties civiles, les entreprises privées, les expertises...
- à la manière dont sont gérés les processus, les coopérations autour de savoirs, de compétences en vue de produire ...

Les praticiens rassemblent ces divers éléments sous le vocable de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Ceci nous permet d'identifier que notre objet d'étude global est en fait la « maîtrise d'ouvrage urbaine », et l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

L'ensemble de l'analyse ne vise pas à apporter des solutions aux problèmes ou aux risques rencontrés lors de l'analyse de l'exercice de la MOU de ces projets. Le propos tente toutefois de la caractériser en terme de pratiques et de tendances, et de proposer des approches analytiques encore peu développées. Par exemple, l'analyse des outils de coordination sert à identifier des difficultés ou des ajustements techniques et politiques développés dans le management de ces projets.

## **2. ETUDE DE LA MOU DANS LES PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT DES PROJETS URBAINS**

Elaborer ces projets relève d'une action volontariste orientée vers un grand objectif global (renforcer la métropolisation) et se transcrit par la « mobilisation de moyens » et par la coordination d'activités à l'intérieur d'une structure délibérée ». Selon L. BAGLA – GÖKALP (BAGLA –GÖKALP 2000), ce sont des caractéristiques et les critères mobilisés par les sociologues américains pour définir le concept d' « organisation ». Nous nous situons

dans la lignée d'étude de J-P GAUDIN<sup>13</sup>, et de E. PRETECEILLE (CASTELLS, GODARD 1977), des travaux du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) sur les spécificités des administrations locales, en particulier dans le cadre de grands projets urbains de métropolisation. Toutefois, comme les deux premiers auteurs, ce qui nous préoccupe c'est bien le lien avec les « produits », ce qui est finalement projeté et réalisé. Les projets que nous étudions relèvent du volontarisme politique et répondent aux critères cités ci-dessus. Nous optons pour l'étude des acteurs de la MOU comme une organisation. Cette organisation est certes évolutive au cours du temps, et l'expression MOU désigne peut-être davantage des responsabilités que des acteurs, mais il semble que pour chacun des projets il est important d'identifier qui prend le leadership, dans le développement du projet, et qui intervient, afin de caractériser la MOU. Dans la partie suivante, nous considérons la MOU comme une organisation qui a des activités à développer, et à coordonner...

Ensuite, nous nous intéresserons à la MOU en tant qu'institution. Ces choix rhétoriques n'excluent pas que nous mobilisions le rôle de ces organisations à travers leurs charges institutionnelles (selon la répartition des compétences légales) afin d'éclairer notre propos. Sur le plan méthodologique, considérer le développement des projets à travers les problématiques de management public nous amène à mobiliser des éléments de la sociologie des organisations et des sciences de gestion. Ainsi, la MOU demeure une thématique en cours de définition et qui a priori comprend des diversités de modes d'exercice.

#### Entre management public et sciences de gestion :

En management public, des modes d'organisation ont été théorisés et proposés pour les administrations. Un courant très récent du management public territorial ou local développe des analyses dans cette perspective de caractérisation de l'organisation des collectivités locales. Ce que nous allons analyser ici, c'est la maîtrise d'ouvrage urbaine en vue de la production d'un projet. Aussi, nous mobilisons des éléments du management de projet issus des sciences de gestion. Nous allons donc utiliser des connaissances produites par les sciences de gestion qui mobilisent également de la sociologie des organisations.

Utiliser les sciences de gestion comme grille de lecture sur un projet urbain, risque de choquer quelques-uns puisque cela implique de mettre au même niveau différents acteurs. Ce n'est pas le cas avec des acteurs publics puisque dans l'action publique territoriale, l'attribution des compétences juridiques est définie par la loi (décentralisation,...), et la hiérarchie tout autant que les responsabilités sont encadrées par des textes juridiques. Il en est de même pour la

---

<sup>13</sup> J-P GAUDIN, *Histoire de l'aménagement urbain*, Thèse de doctorat,

légitimité d'intervention. Mais, ces textes laissent des flous concernant la production urbaine qui nécessite des partenariats entre collectivités publiques (par exemple, une gare multimodale) et les actions sont à monter, à organiser à gérer et à inscrire dans un processus de projet plus ou moins long. Par ailleurs, concernant le positionnement des acteurs institutionnels les uns par rapport aux autres, il faut bien garder en tête que nous analyserons aussi ces projets en terme de gouvernance. Nous serons amenés à développer ce regard pour identifier et qualifier des pratiques parfois comparables entre le secteur industriel et le secteur urbain. C'est là l'une des spécificités de notre démarche que d'utiliser à la fois des notions de management public territorial, des sciences de gestion et de la sociologie des organisations.

#### Le projet étudié en tant que processus temporel de conception

Cette appréhension du projet nous fait l'analyser en tant qu'espace et temps d'une action, ici, d'une intervention d'aménagement sur un territoire donné. Cette appréhension du projet comme un processus de développement inscrit dans le temps est adoptée dans les études de conception. A la fin des années 1960, H.O. SIMON pose l'importance de « la « conception » comme champs d'investigation de la connaissance, comme savoir nécessaire pour les professionnels » (PROST 1998). L'un des enjeux ici est d'identifier des risques en terme de management technique et politique d'un projet. Pour analyser la MOU des projets, nous allons utiliser des « lecteurs » d'un processus. Parmi, ces lecteurs nous proposons:

- des organisations ;
- des activités ;
- la coordination d'activités ;
- les modèles de gestion mobilisés ;
- des formes de régulation ;
- la mise en compatibilité de diverses décisions et activités de projets ;
- des caractéristiques en terme de management public.

Ainsi, nous analyserons certains aspects de la délégation, de l'internalisation, de l'externalisation, de la coopération, de la programmation, de la coordination, de la planification et les modes de « régulation » pour lire les relations entre des activités majeures (gouverner, concevoir, produire) de la MOU et des moyens mobilisés (organisations) pour développer les projets. Dans une autre partie, nous considérerons le projet comme forme d'action publique, et analyserons des liens entre le gouvernement local et le management de

projet. Ces liens peuvent être sous diverses formes : de régulation, d'impulsion... Nous ne traiterons pas toutes les activités nécessaires à l'activité de projet, comme par exemple la gestion financière, nous ne ferons qu'évoquer des hypothèses sur les conséquences publiques de la question financière sur le développement du projet.

#### **4. GRILLE D'ANALYSE DE LA MOU : UNE QUESTION DE METHODES**

##### Quels modes d'actions sont développés à l'occasion des projets ?

Il nous a semblé vain de chercher dans un premier temps à modéliser les modes d'action que nous observons, telle la recherche d'une démarche d'action optimale pour développer un projet selon tel ou tel objectif. L'observation empirique montre des fluctuations fortes au fil du projet. Elle a permis dans une première étape la constitution de connaissances, pour caractériser la MOU. Au fil de l'observation, certains principes généraux d'actions ou de modes d'actions peuvent être identifiés, mais à cette étape de la connaissance sur les démarches de projet urbains en France, les généralisations sont délicates. Le rôle que nous nous sommes assignés dans ce travail est d'identifier des modes d'actions et d'exercice de la MOU à l'occasion de grands projets d'aménagement, qui sont peut-être atypiques par rapport aux projets de moindre taille et plus courants en France. Par ailleurs, l'histoire ou la sociologie nous ont souvent rappelé le caractère contingent des actions humaines. L'objectif d'identification de principes d'action à défaut de méthode-types reste l'un des objectifs de ce travail. Il a pour ambition d'apporter de la connaissance sur la pratique actuelle de management de projet urbain, de planification et de concourance dans le développement des projets. Nous gardons comme perspective le rôle de mise en compatibilité de l'ensemble du processus de conception assuré par la MOU.

##### a) Des acteurs

Dans notre analyse du projet urbain, nous partons des modes opératoires et de la gestion des connaissances sur le projet pour illustrer les aspects de gouvernance. G. PINSON (PINSON 1999) définit les projets urbains comme outils de la construction des gouvernements urbains et de leur institutionnalisation. Pour cela, il étudie les dispositifs de gouvernance urbaine, il les positionne les uns par rapport aux autres, tout en décrivant comment ils s'investissent dans le « futur » projet « Ile de Nantes-rives de Loire » ou Euroméditerranée à Marseille. Il décrit précisément les diverses dynamiques qui ont permis l'émergence du projet au sein des acteurs institutionnels, mais son analyse s'arrête aux « contours des institutions ». Il se préoccupe de la gouvernance locale et du projet en tant que mode de relations inter-institutionnelles au



niveau local, du projet comme moyen d'institutionnalisation de ces collectivités locales. Mais, il n'analyse pas comment les services des collectivités s'organisent pour produire et mettre en œuvre le futur projet, ce que nous développerons. Dans le travail de G. PINSON, le processus de projet n'est pas analysé en tant que mode de production urbaine, pour un « produit physique » (projet d'aménagement d'un espace urbain ou projet d'équipement prestigieux). Il est considéré en tant que signe de l'existence d'institutions locales « actrices » du développement de leur territoire et qui de la sorte s'institutionnalisent. Ainsi analysé, le projet est l'occasion de constitution de système d'acteurs (publics ou privés), capables de doter la ville d'une capacité d'action déployée dans une pluralité de secteurs. De cette manière, G. PINSON met en évidence des « coalitions de projet » qui empruntent des caractéristiques des « growth coalition » ou des « urban regime », sans jamais en avoir toutes les caractéristiques. Ceci indique que nos projets de métropolisation sont l'occasion de construction de modes d'actions spécifiques. Ce sont ces interactions entre acteurs que nous proposons d'étudier, mais du point de vue de leur rôle dans le processus de production, dans l'élaboration du projet, en phase de conception, ce qui est rarement fait à l'échelle urbaine. Enfin, nous reviendrons, sur la dimension institutionnaliste de l'action publique.

#### b) Analyser des actions d'un processus : les types de conception

Sur le plan de l'analyse de la production urbaine, les travaux de N. ARAB (ARAB 2004) proposent une lecture des projets d'aménagement en tant qu'objets d'études inscrits dans une « situation de projet », en se référant en grande partie à l'évolution de l'activité de conception, au pilotage de l'action, pendant la phase d'élaboration du projet d'aménagement. Autrement dit, son travail garde constamment comme perspective d'analyse l'évolution de la connaissance sur le produit final et le rôle de pilotage assuré en l'occurrence. Ce travail mobilise la définition de l'activité de conception de B. WEIL et de A. HATCHUEL. Son étude de la conception de projet d'aménagement porte en quelque sorte sur des « objets » d'aménagement circonscrits (tramway, pôle de loisirs et de commerces), ce qui diffère de notre échelle et de notre objet d'étude : le territoire, quartier urbain de plusieurs centaines d'hectares. Nous étudions ces territoires comme faisant l'objet de la territorialisation de plusieurs politiques, et sur lesquels est organisée une action publique spécifique. Si l'on revient à la problématique de la conception, selon B. WEIL et A. HATCHUEL (1999), « l'action de conception se comprend comme processus d'interaction entre l'espace de choix et du concept/produit ». Selon les projets étudiés par N. ARAB dans sa thèse, l'espace des savoirs, l'espace des choix et la conception prennent des configurations variées :

- Il existe un régime de conception innovante (aboutissant à un projet innovant comme Odysseum) ;
- Il existe un régime de conception développement (se réfère à un design dominant comme le tramway).

Ce travail de N. ARAB se veut nous semble-t-il de portée essentiellement théorique sur des modalités d'analyse d'un processus de projet. Mais il ne positionne pas les régimes de conception de la MOU pour un projet urbain portant sur un territoire de plusieurs hectares, et sur lequel se développent plusieurs régimes de conception. Il circonscrit ce travail de la MOU à une fonction que nous nommons de formalisation de projet. Or, ce que nous envisageons d'aborder ici, est de s'extraire en partie de cet angle d'analyse pour la relier aux « effets de gouvernement » et en particulier à l'organisation de la MOU. Notre travail se différencie aussi de ces perspectives, dans la mesure où nous envisageons d'analyser le processus de conception des projets à travers les modèles de coordination de projets. Nous faisons ce choix dans la mesure où l'étude empirique nous indique qu'une partie des dysfonctionnements peut résider dans les décalages de modes de gestion et de coordination. En d'autres termes, nous nous intéressons plus à la notion de coordination technique et politique et de mise en compatibilité des éléments du projet qu'à la notion de pilotage technique et politique. D'ailleurs, nous circonscrivons cet aspect de pilotage politique à la notion de pré-régulation politique et de gouvernance. Nous n'étudierons pas les modalités de sélection d'un architecte sur un concours par exemple, mais toutes les étapes antérieures à cette sélection.

C'est le fonctionnement de la MOU en vue de l'élaboration du projet dans ses arcanes organisationnelles internes, qui nous intéresse, plus que l'évolution de l'objet-projet (SHONDA 1987) en tant que tel (connaissance du produit final, itinéraire, gestion de l'incertitude) à travers les risques et les leviers pour maintenir une « conversation avec le site » (ARAB 2004). Notre intérêt portera sur les moyens qui permettent ou qui créent un contexte d'évolution de l'objet-projet. Les formes de coordination mises en place à l'occasion de certaines activités de développement du processus de projet peuvent être par exemple la programmation urbaine, la composition urbaine. Nous étudierons ces formes de coordination, en particulier entre les acteurs pilotes et des centraux dans le processus de développement : les équipes-projet et leur collectivités « mères ». Autrement dit, nous nous préoccupons surtout des collectivités locales impliquées et de leurs satellites créés à l'occasion des projets. Dans ce cadre, notre objectif est de caractériser et d'identifier des situations de difficultés de fonctionnement dans la gestion des projets, qui posent en fait des problèmes de management et de fonctionnement. Nous verrons que ces problèmes peuvent être de l'ordre de la gestion de

la coordination et de la planification dans le développement du projet avec un risque d'extraterritorialité. Pour illustrer notre questionnement, voici trois questions que nous nous posons :

- Comment intégrer les politiques publiques générales dans un processus de projet particulier ayant une logique de production concourante et innovante ?
- Quels sont les modes de gestion développés à l'intérieur de la MOU (coordination et pilotage) dans ce cas ?
- Quels sont les risques à gérer ou les éléments d'appui dans ce cas ?

Notre approche utilise des modèles de gestion, des formes de coordination et de régulation. Elle ne focalise pas sur les activités qui permettent ces choix, mais plutôt sur les structures qui encadrent la prise de décision. En résumé, nous analysons ces activités de conception par rapport aux modèles de coordination de conception, afin de caractériser la MOU de ces projets.

#### c) Des modèles de gestion et de conception remis en cause

Comme évoqué plus haut, on identifie trois principaux modèles de coordination de conception : l'entrepreneuriat, l'ingénierie, le taylorisme. Le modèle de l'ingénierie concourante est défini comme un dépassement du modèle taylorien de coordination de la conception<sup>14</sup>. La production urbaine a connu plusieurs modèles de production. Notre travail mettra en évidence la co-existence actuelle de plusieurs de ces modèles. Et cette coexistence pose des difficultés que l'on retrouve dans la production de nos projets urbains. Notre recherche sur les modèles gestionnaires a pour ambition de mieux saisir des enjeux et des points d'ancrage qui doivent être pris en compte dans l'exercice de la MOU.

#### d) Choix des sites étudiés

Pour analyser comment se développe la MOU de ces grands projets, nous avons choisi trois sites d'études : le projet "Ile de Nantes" le projet "Lyon-Confluence", le projet Euroméditerranée à Marseille. Le choix de ces trois sites repose sur :

- l'énonciation d'ambitions comparables pour chacun des projets : « devenir des métropoles majeures en Europe » du Sud , du grand Sud-Est ou de l'Ouest

---

<sup>14</sup> C. MIDLER, « modèles gestionnaires et régulations économiques de la conception », Centre de recherche en gestion, avril 1996, in Cours DEA OPEN, « gestion de projet et organisation des entreprises », ENPC-UMLV, 2002.

- l'hypothèse de l'existence d'un référentiel comparable concernant l'action urbaine (acteurs publics, ...), malgré quelques différenciations sur le plan législatif (certaines institutions locales entrant dans la loi PLM, ou encore ayant choisi le statut de Communauté Urbaine avant d'autres),
- les projets ont été initiés et poursuivis de façon continue lors de la dernière décennie.

Nous avons différencié ces projets portant sur les territoires centraux du territoire de l'ensemble de l'agglomération, mais nous verrons plus loin, que les limites sont parfois fines entre l'un et l'autre. C'est le cas de l'"Ile de Nantes" par exemple. Le choix de ces trois projets urbains « directeurs » pour caractériser cette action publique de métropolisation tient à plusieurs raisons. Il existe probablement de multiples supports de la métropolisation, tels que l'offre en liaisons ferroviaires, en infrastructures routières, en hôtellerie...Mais, il s'avère qu'implicitement, c'est davantage l'image du centre et la qualité « exceptionnelle » des espaces publics du centre ville qui donneront ou renforceront le caractère exceptionnel de ce territoire et de l'ensemble de la métropole. En effet, ces projets constituent des éléments forts de l'agenda politique de leurs élus, qui les annoncent comme tels. Cela ne suffirait pas, sans une programmation immobilière préférentielle (bureaux, équipement de loisirs, belvédères urbains, lieux de promenade...). Et cela n'exclut pas une concurrence intra-territoriale fragilisant ces projets dans le cas d'agglomérations déjà attractives pour les investisseurs immobiliers et commerciaux.

## **5. DES SUPPORTS POUR L'ANALYSE ; CONCEPTION, COORDINATION, CONDUITE, DE PROJET**

### a)La conception et la production : des fonctions et des activités

Dans notre propos, nous distinguerons deux notions : celle de fonction et celle d'activité. Par « fonction », nous entendons des rôles à jouer constamment durant tout le processus de projet, qui sont de l'ordre du fonctionnement de l'organisation de la MOU, et ce, quelle que soit l'activité. En somme, la fonction est un rôle support de la production. Par « activité », nous désignons une action de production. Par exemple, la programmation urbaine est une activité à assurer par la maîtrise d'ouvrage urbaine afin de développer le projet. La composition urbaine est également une activité liée au processus de conception du projet. Cette différenciation sera implicite dans le texte.

### b) Une fonction de la MOU : la coordination

Selon la distinction proposée ci-dessus, la coordination par exemple est une fonction à assurer par la MOU, cette fonction est un support au développement de plusieurs activités. La notion de coordination est définie comme l'action de coordonner, de « produire, d'organiser dans un rapport de simultanéité et d'harmonie dans un but déterminé »<sup>15</sup>. Nous reviendrons plus loin sur ce terme, mais il s'agit ici de signaler que la coordination est analysée dans la perspective de mettre en évidence des espaces de mise en compatibilité des divers éléments ou parties du projet de territoire qui se développent en parallèle. Mais, nous cherchons à saisir les rouages d'un processus de développement de projet : les acteurs, les difficultés dans la coopération, les modes de coordination développés à l'occasion des projets.

### c) Une fonction de la MOU : la conduite de projet

La conduite de projet est aussi une fonction à assurer par la MOU. Dans notre étude, nous ne souhaitons pas faire une entrée par le mode de pilotage, qui indique la gestion de la connaissance sur le projet, mais par l'identification des espaces de pilotage. Nous ne cherchons pas à définir des modes de conception et leurs effets sur le pilotage de projet en terme de gestion de la connaissance et de l'incertitude au fil du temps comme le fait N. ARAB (ARAB 2004). Notre travail n'a pas pour but de caractériser l'activité de conception de projet en urbanisme en général à travers l'analyse d'une notion telle que le pilotage, mais bien de saisir les mécanismes internes de fonctionnement de la MOU en vue d'un projet en vue de la mise en compatibilité. Nous souhaiterions saisir les modes de production urbaine en y combinant les logiques de production et de gouvernement urbain. Notre objectif est de décrypter la notion de pilotage ou de conduite de projet : ouvrir cette boîte noire de la production urbaine (Y. JANVIER, N. ARAB), aller plus loin dans la notion de conception. Pour cela, nous déplaçons notre regard vers certaines activités assurées à l'échelle de l'ensemble du territoire de projet, pas uniquement à l'échelle d'un objet à produire. Plus loin, nous évoquerons ce que l'élaboration d'un projet peut impliquer dans l'exercice du gouvernement politique.

---

<sup>15</sup> HACHETTE, *Dictionnaire de notre temps*, Editions 1991.

## E. NOS HYPOTHESES

L'observation de ces projets nous permet de faire quelques hypothèses. Dans notre première partie, nous montrerons qu'aujourd'hui ce sont les gouvernements locaux métropolitains bien plus que les élites locales ou l'Etat qui définissent les formes de développement des métropoles françaises. Cette observation peut paraître banale, mais elle souligne la place des collectivités locales dans le développement territorial des métropoles. A cela, il nous faut apporter quelques nuances lorsque le gouvernement métropolitain est peu stabilisé, ou peu institutionnalisé, l'Etat peut constituer un pivot de la dynamique de reconversion (Marseille). On peut émettre l'hypothèse que les récentes lois de décentralisation et de regroupement intercommunal (en 1982, loi de décentralisation et en 2001, loi Chevènement) contribuent à renforcer le portage des projets par les gouvernements locaux. Les groupes ou des cercles fermés peuvent constituer des espaces d'émergence de dynamiques de projet mais ils ne semblent avoir ni les moyens, ni les ressources pour les mettre en œuvre. Dans notre deuxième partie, nous démontrons trois hypothèses. Nous montrons que la MOU se compose aujourd'hui d'une expertise interne forte qui s'organise de plus en plus en structure de projet. Nous montrons aussi à travers l'étude de la programmation urbaine que la métropolisation repose sur un nouveau type de leviers économiques en passant d'une offre basée sur l'infrastructure à une offre programmatique innovante du type projet icônique. La métropolisation se ferait aujourd'hui à travers la création de nouveaux types de leviers économiques : on est passé d'une offre d'équipements et d'infrastructures à une offre basée sur la « qualité urbaine » (espaces publics de qualité exceptionnelle, espaces de loisirs) accompagnant des programmes immobiliers liés aux aléas du marché immobilier classique (bureaux, logements, équipements, ...). Ces opérations prennent parfois le statut d'icônes nouvelles pour l'ensemble de l'espace métropolitain, comme si le marché des lieux urbains au niveau international fonctionnait comme un marché économique classique avec ses « slogans » et « griffes » internationalement reconnues. La contrainte d'innovation conduit à la conception de programmes innovants. Notre troisième hypothèse est que la maîtrise d'ouvrage urbaine (MOU) de ces projets icôniques implique de combiner plusieurs régimes de conception et de production. L'un des rôles de la MOU est la mise en compatibilité de ces divers régimes de conception et de production. Notre quatrième hypothèse est que cette mise en compatibilité peut conduire la MOU à créer des innovations-process. Notre cinquième hypothèse est que ces régimes de production divers n'excluent pas un risque en terme d'extraterritorialité. Notre sixième hypothèse est que la structuration de la MOU référente

dominante qui mobilise une SEM dédiée mérite d'être étudiée à l'aune des coûts de transaction. Sans vérifier cette hypothèse, nous proposons des éléments pour vérifier l'intérêt de ces SEM dédiées, en particulier si cela ne coûte pas plus cher aux collectivités locales d'externaliser certaines fonctions de MOU. Enfin, nous faisons comme septième hypothèse que l'exercice de la MOU implique des régulations en vue de la mise en compatibilité des éléments du processus, et lors de la territorialisation des projets. Enfin, nous faisons l'hypothèse que la MOU est un système d'action régulé.

# **PARTIE I**

## **DES PROJETS ICONIQUES FACE A LA CONCURRENCE METROPOLITAINE**

### **CONSTAT DANS LES METROPOLES FRANCAISES :**

Trois métropoles françaises agrandissent et dans certains cas doublent la surface de leur centre ville en intervenant sur des friches urbaines situées à proximité de leur centre historique. A Nantes, se développe le projet « Ile de Nantes-Rives de Loire » sur 305 hectares, à Lyon, le projet « Lyon Confluence » représente plus de 150 hectares de friches, à Marseille, la zone de l'arrière port fait l'objet d'un projet de reconversion avec le projet « Euroméditerranée » sur un centaine d'hectares. Alors que ces projets urbains s'inscrivent dans la même ambition de renforcer la métropolisation des territoires dans lesquels ils se trouvent, ces projets ne sont pas développés de la même manière. En effet, pour ces projets « île de Nantes-Rives de Loire », « Lyon Confluence » et « Euroméditerranée », ni les démarches, ni les organisations, ni les modes de programmation ne sont identiques. Dès lors, il semble intéressant de connaître plus précisément les configurations d'acteurs impliqués, les modalités de développement de ces projets, et le contexte économique et historique de l'émergence de ces grands projets d'aménagement urbain.



## **PARTIE I. CHAPITRE I. L'ENJEU DES PROJETS ICONIQUES POUR DES METROPOLES FRANCAISES**

### **I. A . LA NOUVELLE DONNE DE LA CONCURRENCE ENTRE LES VILLES**

Selon H.V SAVITCH et P. KANTOR ( SAVITCH, KANTOR 2002), les théories urbaines méritent d'être étudiées à la lumière de forces économiques et politiques internationales. Dans leur étude comparative entre Milan, Marseille, New York, Paris, Liverpool, et d'autres villes, ils caractérisent les stratégies nationales et régionales de développement économique des villes d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord. Les auteurs montrent que ces villes développent des stratégies pour rester dans le marché concurrentiel des villes, à travers des politiques de promotion, des mobilisations d'acteurs publiques, ou encore par la valorisation de leurs atouts économiques existants. La situation des grandes villes françaises par rapport à cet enjeu concurrentiel est comparable. Dans l'objectif de gagner une place au classement de l'attractivité économique ou de se maintenir dans le marché concurrentiel des villes, les trois métropoles que nous étudions (Nantes, Lyon et Marseille) ont choisi de développer des grands projets d'aménagement. En 1989, au moment où ces projets émergent, les villes que nous étudions ont des rangs différents dans la classification de l'armature urbaine européenne réalisée par le GIP RECLUS. Dans la classification du géographe BRUNET (ROZENBLAT C., CICILLE P, 2004) portant sur le « rayonnement des villes françaises en comparaison avec d'autres villes européennes », Lyon n'est pas classée comme « métropole européenne de rang mondial » (y sont mentionnés Paris et Londres), ni comme « métropole européenne majeure» (Amsterdam, Madrid, Milan), ni comme métropole européenne (Berlin, Munich, Lisbonne, Barcelone, Bruxelles, Vienne, Stockholm, Rome) mais comme « grande ville d'importance européenne ». elle est au même rang que Marseille, Toulouse, Cologne, Francfort, Dusseldorf, Hambourg, Florence, Genève...La ville de Nantes est comme Nice, Montpellier, Strasbourg, classée au rang de « grande ville à potentiel européen ». Ce classement a pu évoluer en une quinzaine d'années, mais il semble important de noter le rayonnement de trois anciennes « métropoles d'équilibre » françaises une trentaine d'années plus tard. Pour les trois projets que nous étudions, l'un des enjeux majeurs est bien de renforcer leur caractère métropolitain au sens de la métropolisation évoqué ci-dessous. Les processus mis en en place dans cet objectif sont très différents. Et les moyens pour y parvenir ne sont pas toujours explicites pour les membres de la maîtrise d'ouvrage chargés du développement de ces projets. « Comment se constituer les outils et les moyens du redéveloppement? » est l'une des questions que peuvent se poser des acteurs politiques et économiques souhaitant initier ces projets et relancer l'économie d'un territoire de leur agglomération.

## **I. A. 1. Des villes françaises s'affirment progressivement dans cette concurrence**

Cette course à l'internationalisation se décline par le développement de grands projets comme l'affirmation des élus et les techniciens chargés de leur mise en œuvre. Les termes « internationalisation » ou « métropolisation » sont utilisés indifféremment pour décrire les objectifs généraux dans lesquels s'inscrivent ces projets. La métropolisation est entendue ici au sens de « renforcement et concentration d'activités stratégiques » (ASCHER 1995). En fait, elle constitue un objectif politique déjà ancien pour les métropoles d'équilibre françaises que sont Nantes, Lyon et Marseille. Mais, cette ambition était largement portée par une volonté nationale. En effet, les processus de métropolisation pris au sens ci-dessus faisaient, dans les années 1960, l'objet de politiques publiques nationales de planification du type « aménagement du territoire ». Les plans et discours de la Délégation et des Commissions Interministérielles pour l'Aménagement du Territoire (DATAR et CIADT), et les plans du Commissariat au Plan en sont des illustrations. Leur mise en œuvre reposaient en grande partie sur l'élaboration de projet d'aménagement par les services de l'Etat (DDE, CETE, DATAR...). Ceci n'exclut pas que des élus locaux pouvaient porter cette volonté dans le débat politique national, comme par exemple O. GUICHARD pour l'agglomération nantaise. La politique nationale d'aménagement du territoire de la DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire) avait pour but d'établir un équilibre dans le développement économique du territoire national à travers la création de pôles majeurs régionaux. Afin de les porter au rang de métropoles administratives et économiques, elles ont bénéficié d'implantations de services et d'entreprises, mais aussi de la création de supports superstructurels et infrastructurels (routes, ports, gares...). Les artefacts de la métropolisation ont évolué entre les années 1960 et aujourd'hui. Autrefois, autoroutes, infrastructures et équipements de toutes sortes favorisaient les développements des économies locales. Aujourd'hui, ils ne semblent plus suffire. De nouveaux artefacts de la métropolisation apparaissent : des espaces urbains de qualité remarquables, des bâtiments d'architectes célèbres renouvellent l'image d'anciennes friches industrielles en crise : les cas de Barcelone et de Bilbao sont présentés en modèles à l'échelle de l'Europe et du monde. Les visites des professionnels et d'hommes politiques à la recherche de solutions miracles pour le redécollage économique de leurs villes ne cessent de se développer. Le réseau « Eurocities » en est l'un des exemples. Aujourd'hui, la logique de l'image transformée par les grands projets mobilise de nombreux acteurs politiques et économiques nationaux et locaux.

## **I. A. 2. Le développement métropolitain pris en charge par le local**

Nous ne nous attarderons pas sur la planification et la métropolisation des années 1960 et 1970 pour nous intéresser plus spécifiquement aux processus contemporains. Cependant, il semble important de mettre en évidence la montée en puissance de l'implication des collectivités locales dans ces projets de métropolisation. Les recherches portant sur les acteurs du développement urbain ont vu le jour afin de saisir les mécanismes politiques qui permettent ces projets. A la lumière des théories urbaines (au sens *urban theories* américaines), les processus de développement et de gouvernement urbain peuvent être divers selon les contextes économiques et sociaux. Dans le cas français, la métropolisation engagée par la DATAR relève davantage de la planification et de l'aménagement du territoire défini par les élites et techniciens du « centre » que par les élites locales. Mais cette forme de métropolisation s'est atténuée au fil du temps. Et des formes de développement initiées par le local ont vu le jour. Cette conception du développement local diffère de celle exposée dans la littérature anglo-saxonne portant sur le développement urbain, qui en fait se réfère davantage aux acteurs locaux, aux sociétés locales (*elite theories, growth machines, ...*). Les modes de développement sont divers : ils se font à la fois à partir de la mobilisation des élites locales, de politiques publiques de relance de l'économie définies localement, et de programmes infrastructurels nationaux définis par l'Etat central, qui sont en fait de plus en plus rares dans le secteur urbain (les programmes étant peut-être plus rares et plus anciens). En effet, on observe le resserrement de l'action de l'Etat sur des territoires restreints, tant dans les pays anglo-saxons qu'euro péens, à l'image de la politique de la ville, définis à partir de critères spécifiques sur des espaces circonscrits, et ce, plus dans une logique de réparation que de prévention ou d'investissement. Aussi, il nous semble que les modalités de la métropolisation, les églés et les « facteurs » de métropolisation ont évolué dans le temps, tout autant que les acteurs. La métropolisation est aujourd'hui une affaire fortement locale et tant que possible celle du gouvernement urbain, comme nous le montrerons plus tard. Les artefacts de ces développements métropolitains ont changé. Nous sommes depuis une dizaine d'années à l'ère des projets icôniques, sortes de solutions miracle de sortie de crise. Le projet Euralille a en quelque sorte inauguré ce type de ballet des compétiteurs en France.

### **I. A. 3. Le projet icônique**

En somme, des métropoles françaises s'inscrivent dans une logique compétitive. Le marketing territorial a par exemple développé des outils en ce sens. Lille, Montpellier ou Nantes ont été pris comme exemples par M. ROSEMBERG (ROSEMBERG 2000), pour illustrer un outil de production d'espace urbain qui est assez courant dans les années 1980 : le marketing urbain. Les méthodes initiant ces démarches de redéveloppement urbain ont fait l'objet de nombreuses formalisations sous les termes de « marketing territorial » ou de « marketing urbain ». Dans ce domaine, les ouvrages de J. BOUINOT et de B. BERMILLS (BOUINOT, BERMILLS 1993) font référence chez les professionnels et les chercheurs. De même, P. NOISETTE et F. VALERUGO (NOISETTE et F. VALERUGO 1996) proposent des démarches de construction d'acteurs collectifs et de nouvelles visions d'un territoire, de nouvelles images pour initier une dynamique de reconversion économique d'une ville. Ces démarches ont, dans une certaine mesure, participé aux changements de la perception de ces villes par les acteurs impliqués. Elles auraient participé à la définition d'une nouvelle « offre urbaine » dans les territoires concernés (promotion et proposition d'axes de développement économique de certains secteurs géographiques...). Ces processus d'élaboration d'une nouvelle image urbaine, ont pu participer par exemple à la création d'une nouvelle offre urbaine en matière d'habitat, d'équipements culturels. C'est le cas à Montpellier avec le projet Antigone dessiné par R. BOFILL. De la même manière, nous abordons les trois grands projets nantais, lyonnais et marseillais comme des processus d'élaboration d'une nouvelle offre urbaine. Par ce biais, ils sont appelés à renouveler l'image de la ville et son attractivité. Les enjeux de ce type de projet sont souvent très nombreux. Ces renouvellements d'image de territoires peuvent se faire à travers la communication et la promotion d'une programmation urbaine originale, par un travail sur la composition urbaine, ou par la proposition de nouveaux produits urbains. Souvent, ces territoires à aménager sont appelés à jouer un rôle d'« icône » pour l'ensemble de l'agglomération. C'est, semble-t-il, le cas des trois projets que nous étudions. Par ce terme d'« icône », nous ne cherchons pas à déterminer la représentation que les acteurs impliqués dans le développement du projet s'en font. Il ne s'agit pas non plus de désigner sa représentation graphique élaborée par les acteurs au fil du projet. L'icône désigne ici plutôt une représentation du projet sur le plan international, sa visibilité internationale pour des investisseurs potentiels, cibles du marketing urbain. Il s'agirait plutôt d'une image logotypique qui aurait le rôle d'une balise sur le marché mondial des territoires urbains. Ces balises sont des emblèmes, soit de la modernité, soit d'une offre concurrentielle, ou encore

d'une spécificité. Elles sont des emblèmes d'un territoire restreint mais ce territoire est en fait une représentation de toute la métropole. Elles jouent le rôle des « armoiries d'une famille royale, [d'un] blason du chevalier masqué » (LYORIN 2002). Comme le logo, ces emblèmes sont les garants d'une métropole ou d'un territoire offrant une grande qualité urbaine. A l'ère de la concurrence par l'innovation, les projets icôniques sont voulus comme exceptionnels, uniques, innovants. Ils sont appelés à résister ou à jouer de la labilité des investissements immobiliers ou bancaires internationaux. Ils ont aussi pour fonction de séduire des catégories socio-professionnelles de type cadre supérieur, ou classe moyenne supérieure<sup>16</sup>. Comme le logo, ces icônes ont une fonction symbolique, tels des ambassadeurs et des condensés de valeurs de qualité et d'exception. Elles ont aussi une fonction d'identification au sens de reconnaissance et de distinction. Elles semblent destinées à assurer une fonction d'appartenance, en tant que membres du club des villes qui ont les arguments de l'attractivité. Ainsi, les territoires icôniques sont des symboles exceptionnels utilisés dans la communication des territoires métropolitains. Ils ont pour rôle de convaincre et d'en accroître l'attractivité. En terme de conception de projet, cela signifie fabriquer une icône visible pour les investisseurs. Ces territoires restreints doivent devenir un facteur d'attractivité de tout un territoire métropolitain. Or, l'attractivité repose aujourd'hui sur plusieurs éléments. Aujourd'hui, dans ces projets, on observe la recherche d'une offre exceptionnelle de loisirs urbains, d'une offre de logements « durables » comme arguments de l'attractivité. On observe la recherche d'arguments exceptionnels : les collectivités locales font de la prospective sur les modes de vie, sur l'usage des loisirs...Elles font du « benchmarking » sur les produits immobiliers nouveaux... A travers ces projets icôniques se jouent la réputation et le positionnement international d'une métropole en terme d'attractivité et de spécificité, à la fois sur le plan économique, dans les secteurs tertiaires, touristiques et culturels. Par conséquent, se jouent également l'accroissement du nombre d'emplois, l'augmentation de flux financiers, le développement d'activités professionnelles spécifiques (bâtiment, tourisme, recherche, culture...). Ainsi, afin d'être concurrentiels sur le marché des territoires, il semble que les arguments doivent être nombreux. Il apparaît qu'il faut avoir les équipements classiques (infrastructures de communication, de télécommunication qui deviennent vite désuets) mais aussi des arguments urbains nouveaux (reposant sur l'offre en logement, sur la taille du marché de l'emploi, sur l'offre de loisirs, d'évènements culturels ou sportifs, sur l'accès à de nombreux services...). Notre propos ne porte pas spécifiquement sur ce qui doit constituer les

---

<sup>16</sup> ces dénominations sont d'usage courant en sociologie ou dans le milieu professionnels de l'aménagement, nous les utilisons dans leur sens générique.

éléments de l'icône, mais sur les modalités d'élaboration des éléments de ces territoires icôniques. L'une des questions que nous laissons en suspens dans notre propos est de savoir « pourquoi la métropolisation se fait aujourd'hui sous la forme de projets icôniques ? ». Nous ne nous demanderons pas non plus dans quelle mesure cette recherche de métropolisation génère un risque de banalisation des territoires à travers une offre concurrentielle et comparable dans chacune des villes, par les effets de mode par exemple. De même, l'une des questions que l'on pourrait se poser est de savoir si les territoires sont à vendre ou à louer comme pour tout autre marché économique. Les démarches de redéveloppement économique ne sont pas forcément celle de la métropolisation pour toutes les villes post-industrielles, mais les acteurs institutionnels font feu de tout bois. Nous allons en étudier une forme : la mise en œuvre de projets icôniques. De par leur caractère emblématique, ces projets se différencient souvent des autres territoires de l'agglomération qui les accueille et gouverner un projet exceptionnel n'est pas sans difficultés pour la maîtrise d'ouvrage de ces projets. Ainsi, l'une des réponses des villes européennes pour rester concurrentielle est d'intervenir de façon volontariste dans un projet icônique, « facteur » de métropolisation, en investissant sur :

- leur territoire central ou péricentral ;
- la qualité de l'espace public au sens juridique du terme (par opposition à l'espace privé)<sup>17</sup> ;
- l'environnement ;
- la concentration de fonctions de centralités (entreprises de décisions, tertiaire supérieur, services de proximité de qualité, services aux futurs usagers (transport, équipements, renforcement de l'attractivité commerciale...)).

La mise en œuvre de ces objectifs repose souvent en Europe et en France sur une intervention publique qui alloue d'importants moyens humains et financiers (environ un milliard d'euros pour Euroméditerranée par exemple). On peut aisément constater un fort investissement des personnels techniques et politiques des collectivités locales dans ces projets « facteurs » de métropolisation. Ce sont les modalités de travail de ces personnels techniques et politiques que nous allons étudier. Nous analyserons des modalités développées pour faire un projet icônique, en somme, identifier comment devenir une métropole européenne concurrentielle. Afin de saisir quelles sont les modes de développement de ces projets, nous allons étudier

---

<sup>17</sup> Voir également la définition de l'espace public et la différenciation entre « espace public » et « espace commun » de Michel Lussaut *in* Dictionnaire de Géographie (2003).

dans un premier temps leur processus d'émergence. Nous verrons à partir d'une reconstitution historique, comment émerge un processus de métropolisation volontariste, comment la métropolisation est devenue une affaire locale et le plus souvent celle du gouvernement urbain. Dans cette partie, nous pourrions voir que la métropolisation souhaitée n'est plus prévue par le niveau national ni même régional mais qu'elle relève des gouvernements urbains. En effet, à travers l'émergence de ces trois projets icônes, on observe qu'ils peuvent bénéficier de soutiens nationaux mais que ces soutiens sont pris en main par les collectivités locales : l'initiative du projet revient aux acteurs locaux généralement issus du gouvernement urbain municipal ou intercommunal. Toutefois, chaque territoire métropolitain a ses spécificités. Les élus politiques et les économies locales ne sont pas les mêmes. Les initiatives ne prennent pas les mêmes formes pour ces projets icônes, facteurs de métropolisation. Plus loin, nous tenterons d'identifier les liens entre la structure politique et le mode d'organisation pour concevoir ces projets de métropolisation concurrentielle. Cette démarche permettra de connaître davantage les modes d'organisation nécessaires à l'action publique urbaine, à partir de l'étude d'un « objet » spécifique : un projet urbain. Ceci permettra également de connaître les modes d'organisation mis en place dans un contexte de pratique difficile et risqué sur le plan politique, de mise en œuvre de politiques publiques sur un territoire intercommunal. On montrera aussi la montée en puissance des collectivités locales en tant qu'acteurs urbains, et leur capacité d'innovation dans l'action publique.

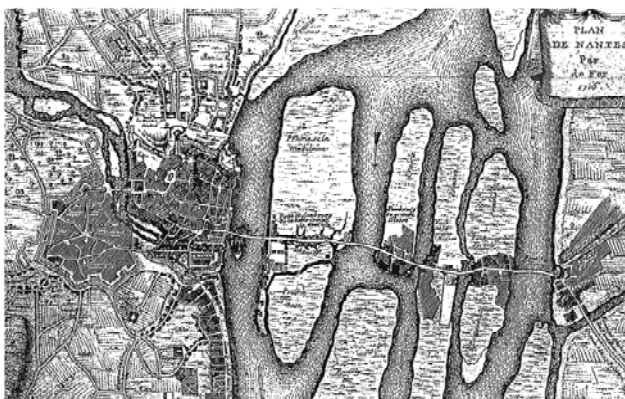
## **PARTIE I. CHAPITRE II. A LA RECHERCHE DE LA METROPOLE NANTES-SAINT NAZAIRE : LA METROPOLISATION, UN VIEUX FILON**

### a) Brève présentation préalable du site et du projet Ile de Nantes-Rives de Loire

Ce que l'on désigne aujourd'hui par l'« île de Nantes » est une dénomination récente d'un territoire insulaire. Nous allons dans un premier temps désigner ce « projet », qui est d'abord un concept, dans ses limites territoriales. L'expression "Ile de Nantes" est probablement une invention des années 1970 (LUNEAU 2003) médiatisé dans les années 1990. Il désigne l'ensemble des îles sur la Loire situées près du centre ville actuel et formant une seule île artificielle suite aux divers remblaiements. Dans les années 1990, l'expression apparaît comme un concept nouveau dans les plaquettes de promotion du projet, qui sont distribuées au public, alors qu'il est ancien. Cette dizaine d'îles comblées au fil des siècles a fini par constituer une seule île faisant face au centre ville actuel de Nantes. Elle est aujourd'hui peuplée de plus de 10 000 habitants et accueille plus de 1500 entreprises et quelques 9 000 emplois. L'île est à la fin des années 1990 totalement urbanisée, s'y côtoient des habitations, des entreprises industrielles pour partie en déclin ou fermées (usines de construction navale, fonderies, usine de glaces ...) ou encore en activité (usines sucrières, gare ferroviaire de triage), des équipements sportifs et culturels, et des activités commerciales et portuaires (port, marché de gros, un centre commercial régional, ...). Toutefois, la toponymie et l'usage ont préservé la désignation des anciennes îles telles que « l'île Beaulieu », « l'île Sainte Anne », pour désigner toute ou une partie cette île de 337 hectares. Souvent, « Beaulieu » désigne le centre et l'Est de l'île, et « sainte Anne » la partie Ouest (DEVISME 2001). Toutefois, une grande partie des personnes rencontrées utilisent l'un ou l'autre des termes pour désigner l'ensemble de l'île. Cette île s'étend d'Est en Ouest sur une longueur de 4,9 km et sur une largeur maximale de 1,1 km du Nord au Sud. Cet ensemble géographique qui se situe à la limite de la Loire fluviale et de la Loire maritime est aussi à l'origine de Nantes, lieu de passage sur la Loire reliant le Poitou à la Bretagne.

### **Figure 1: Les comblements des îles.**

Source : Atlas des rives de Loire. AURAN, 1997



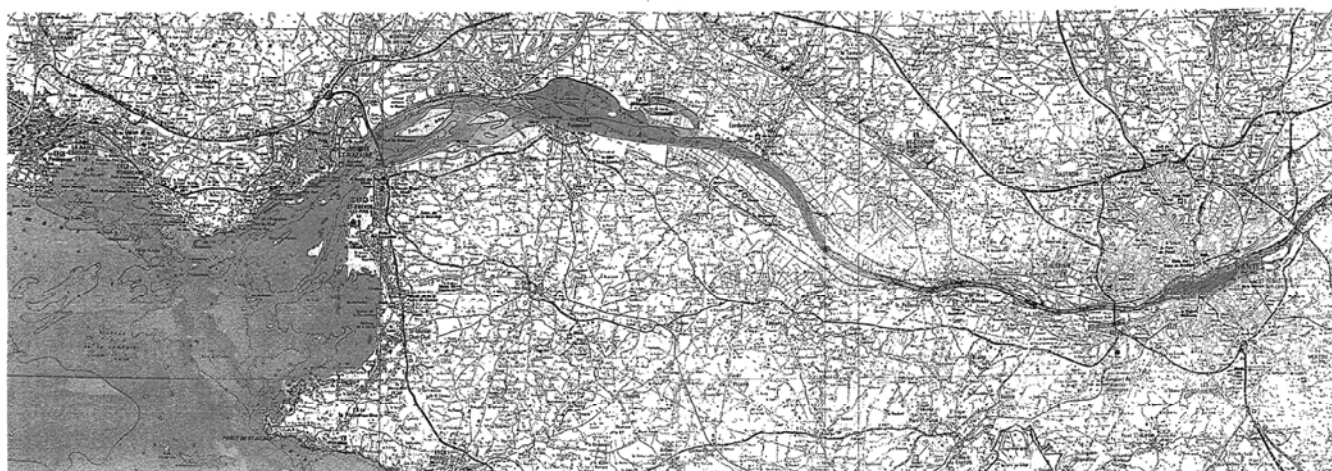


De la même manière, le concept de "Rives-de-Loire" désigne ici un ensemble géographique aux limites plus ou moins stabilisées sur le plan géographique. L'expression est relativement récente. Une exposition en 1997 intitulée « Rives de Loire » organisée par l'agence d'urbanisme (AURAN) consacre l'expression au grand public. On peut considérer au regard des premiers plans publiés par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise (AURAN) que les rives désignent un ensemble géographique allant des rives nantaises jusqu'à l'embouchure (une cinquantaine de kilomètres). Mais, ce qui fait la spécificité de ce projet c'est que ce terme ne définit pas des limites ou des objets, ou des desseins d'aménagement précis, c'est une manière de désigner une action volontariste au contenu flou sur un territoire (lieu et domaine) intercommunal.

**Figure 2: la grande échelle d'étude des "rives de Loire"**

Source : AURAN

Figure 2: la grande échelle d'étude des "rives de Loire"



## b) comment en parle-t-on ?

Afin de comprendre le processus d'émergence du projet Ile de Nantes-rives de Loire, il nous a semblé nécessaire de citer des évènements antérieurs aux années 1990, parce qu'ils expliquent en partie comment cette île a été urbanisée depuis plusieurs décennies et parce qu'ils permettent de mettre en perspective la manière dont se poursuit son urbanisation aujourd'hui. On peut remonter à l'origine de Nantes pour comprendre une « poétique » des lieux sur lesquels on projette l'avenir de la métropole Nantes-Saint Nazaire aujourd'hui. Evoquer l'histoire des îles, c'est évoquer l'histoire de Nantes dans ses origines, car ces îles constituent un lieu de passage privilégié sur la Loire, un espace de commerce entre la Bretagne et la marche du Poitou. Nantes est un port. Les trafics de marchandises pendant des siècles, les trafics de « bois d'ébène » se sont faits sur ces îles, îles dont l'histoire est à taire. Ces îles ont fait la grandeur de Nantes par leurs quais, par leurs chantiers de construction navale jusqu'à la dernière décennie. Ces îles représentent aussi une frontière, un lieu où « Nantes, la bourgeoise » côtoyait « Nantes, l'ouvrière » (FRAPPART 2001). Bref, de nombreux acteurs et analystes contemporains évoquent une forte dimension « imaginaire » (DEVISME 2001) de cette île. Par ailleurs, Nantes et ses îles étaient surnommée la « Venise de l'Ouest ». Les anciennes îles du centre ville actuel (Feydau) et les comblements des bras de Loire restent très présents dans l'âme nantaise, autrefois incarnée par ses armateurs, sa bourgeoisie industrielle enrichie par les conserveries en lien avec la pêche, ou par les productions de machines à naviguer, paquebôts et autres moteurs. De cette bourgeoisie commerciale d'armateurs, de négociants et d'industriels, il reste peut-être une culture du commerce importante, des rues et des quais aux noms évocateurs et des formations aux métiers techniques et industriels encore très importantes aux niveaux scolaires secondaires et supérieurs. De même, la mauvaise réputation de Nantes « l'industrielle » anarcho-syndicaliste subsiste encore fortement (FRAPPART 2001). Et comme nous le verrons plus loin, l'emprise de la bourgeoisie dans le système politique local va aller se déclinant à la fin du vingtième siècle (PINSON 2002).

Le maire actuel J-M AYRAULT marque peut-être ce changement pour longtemps. Déjà dans les années 1950 à 1980, ces îles formant une unique île entre les deux bras de la Loire ont été l'objet de nombreuses projections urbaines. Pour l'illustrer, on peut évoquer quelques grands projets (DEVISME 2001). De 1946 à 1973, on prévoit successivement sur la partie Est, un parc (le plan Roux-Spitz, 1945), une zone industrielle (abattoirs de Tony Garnier). Mais malgré ces plans, jusqu'en 1963, la partie Est reste une vaste prairie soumise aux crues de la Loire. Cela va particulièrement changer en 1963, lorsque la SELA (Société d'Equipement de

Loire Atlantique dont le principal actionnaire est le Conseil Général de la Loire Atlantique) a la charge d'aménager une ZUP de 5000 logements, dénommée « ZUP de Beaulieu » sur cette partie Est. Sa réalisation s'achèvera en 1971, mais l'ensemble de la ZAC sera achevée en 2003. Dès le début des années 1970, les activités portuaires et industrielles commencent à décliner sur le site de l'île Sainte Anne.

### c) un projet?

Le projet île de Nantes est comparable à tous ces événements ou ces décisions dont l'origine précise est difficile à déterminer. Nous avons tenté en vain de définir l'instant (t), un élément (x) définissant son origine. Nous avons finalement abandonné de les déterminer pour inscrire son existence dans un ensemble d'événements qui ont participé à son émergence, processus qui, à lui seul mérite probablement d'être développé dans une autre recherche historique. Plusieurs dynamiques ont été simultanées ou se sont opérées simultanément, et il est parfois difficile d'effectuer des différenciations du rôle des multiples événements. Toutefois, dans la perspective d'une compréhension globale des divers processus qui vont participer à l'émergence et à l'élaboration du projet, nous avons rapproché des événements à la fois selon des thématiques et selon leur proximité temporelle, ou à partir de l'identification de certaines décisions (SFEZ 1976). Nous avons choisi de décrire par étapes, différents faits qui, nous semble-t-il, s'inscrivent dans le processus d'émergence du projet et qui ne sont pas toujours évoqués par les acteurs rencontrés mais qui peuvent être corrélés avec le futur projet ou avec le processus de projet. On distingue trois étapes majeures qui vont participer à l'apparition du projet « île de Nantes- Rives de Loire » :

- l'émergence du concept « métropolitain »
- l'émergence du concept « rives de Loire »
- l'émergence du concept d'« île »

En fait ces trois concepts<sup>18</sup> sont apparus dans le discours public, ou dans le discours de techniciens et acteurs professionnels à des moments différents. Nous avons défini comme acte de naissance du projet le document « Nantes, projet 2005 » qui propose quelques grands axes d'orientation de la métropole à l'horizon de la décennie. Nous expliquerons plus loin ce choix. Nous utiliserons le terme « projet » ou indifféremment « projet urbain » pour désigner

---

<sup>18</sup> définition : concept : ( philo.), représentation mentale abstraite et générale, in Dictionnaire de philosophie, Hachette, 2001)

les processus à l'œuvre sur les territoires étudiés. Ces notions n'ont pas encore de définition stabilisées dans le champs scientifiques, ce travail contribuera peut-être à leur caractérisation.

## **II. A. LA METROPOLISATION ETATIQUE DES ANNEES 1960 : VERS UNE METROPOLE D'EQUILIBRE**

La dimension « métropolitaine » volontariste de Nantes a été déclinée de diverses façons depuis les années 1960. Les agglomérations de Nantes et de Saint Nazaire ont été classées « métropole d'équilibre » en 1967. A la fin des années 1960, les OREAM demeurent les instances de planification des métropoles. A cette époque, les Pays de la Loire sont représentés à la DATAR (la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire) par Olivier GUICHARD<sup>19</sup> qui dirige la structure depuis sa création. Ainsi, Nantes et Saint Nazaire obtiennent le statut de métropole d'équilibre malgré leurs faibles démographies. Olivier GUICHARD va porter cette dimension métropolitaine pour Nantes et Saint Nazaire durant toute sa carrière politique de député de la Loire- Atlantique de 1967 à 1995 et de président de la région des Pays de la Loire de 1974 à 1998.

### **II. A. 1. le jeu concurrentiel fait miser sur l'économie industrielle et sur la métropolisation tertiaire**

Associée aux multiples activités industrielles et portuaires (DONGES, MONTOIR) planifiées au niveau national, il a été souhaité une politique d'équipement tertiaire de la métropole Nantes-Saint Nazaire. En effet, la politique d'aménagement du territoire des années 1970 prévoit de construire un relais du futur centre tertiaire de Madeleine-Champs de Mars situé sur l'île<sup>20</sup>. L'une des idées est d'obtenir un centre d'affaire situé au centre de l'agglomération et bien desservi par voie routière. Cette politique se concrétisera par des constructions :

- celle de bâtiment du ministère des affaires étrangères sur l'île (l'architecture choisie fera dénommer ce bâtiment le « tripode », bâtiment dont la démolition sera programmée à la fin des années 1990<sup>21</sup>), des services de la sécurité sociale, et l'INSEE ;

---

<sup>19</sup> O. GUICHARD était l'une des grandes figures politiques locales de l'ouest français, maire de La Baule pendant plus d'une décennie, président et défenseur de la Région Pays de la Loire. Il a toujours soutenu l'idée d'une métropole dans l'ouest français, en l'occurrence Nantes.

<sup>20</sup> Le livre blanc de l'aire métropolitaine GEP OREAM, 1969

<sup>21</sup> démolition du bâtiment en février 2005 et nouvelle opération immobilière de bureaux en juillet 2005. Le bâtiment a été désaffecté dans les années 1990 en raison des nouvelles normes d'hygiène concernant la présence d'amiante dans les bâtiments.

- celle d'un centre d'études techniques de l'Équipement ;
- celle des locaux de la télévision régionale.

Finalement, ce centre d'affaire ne sera pas entièrement réalisé, les entreprises s'installant ailleurs dans l'agglomération. Le Schéma Directeur d'Aménagement de l'Agglomération Nantaise (SDAAM de 1970) donnera une vocation de transit à l'île en prévoyant une ligne de ponts qui sera conçue et réalisée pour traverser l'île du Nord au Sud (LUNEAU 2003).

## II. A. 2. Une planification du développement industriel prévue par le SDAAM non réalisée

Figure 3: Le SDAAM de 1970 défini par l'Etat.

Source : D. LUNEAU, Nantes, *l'avenir d'une ville*, L'aube, 2003, p. 33.

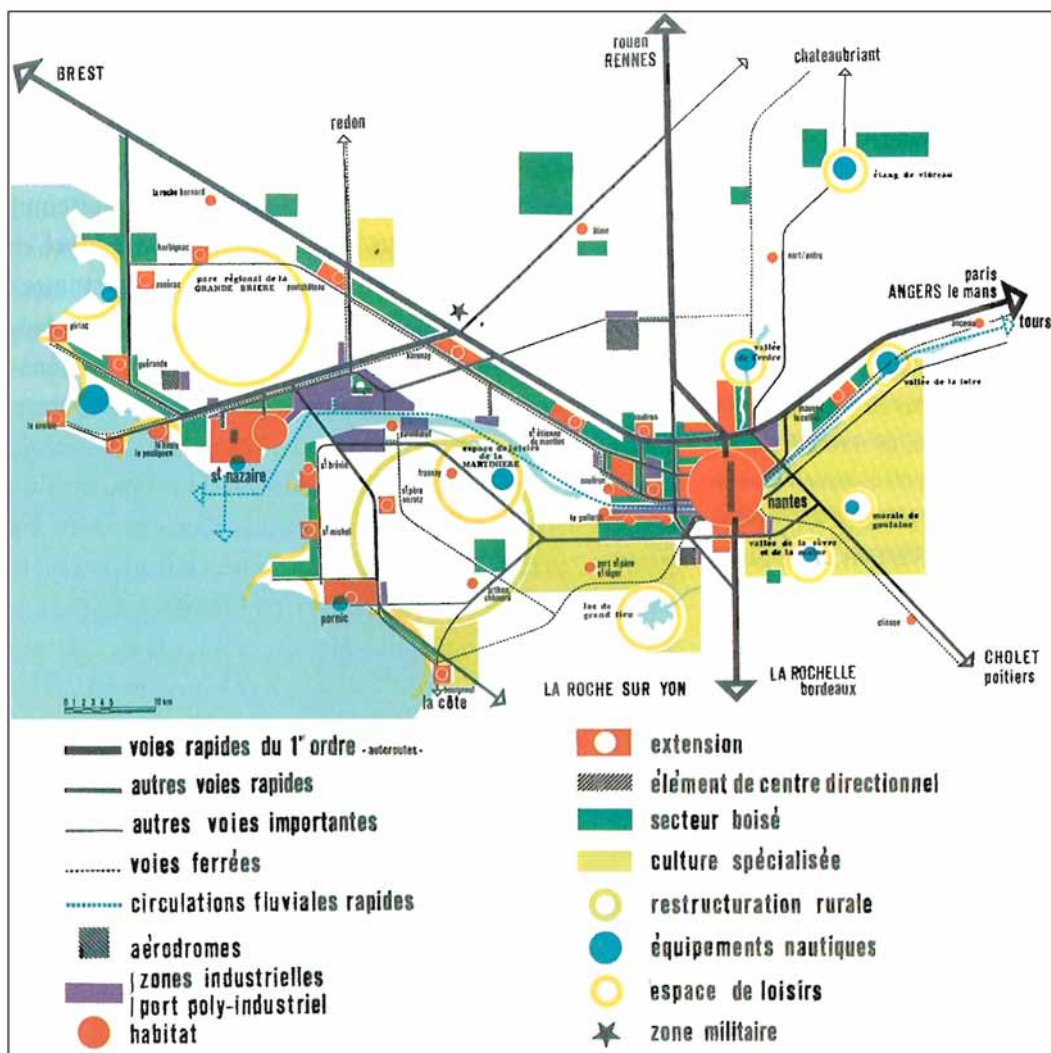


Figure 3 : Le SDAAM de 1970

Malgré un schéma du SDAAM qui propose de nombreuses infrastructures à l'échelle métropolitaine, ces infrastructures planifiées n'ont pas toutes été réalisées. Les projets d'aménagement de MONTOIR et de DONGE EST font encore débat en 2003 (LUNEAU 2003). Lorsque les infrastructures de Montoir et de Donges Est sont prévues au SDAAM, leurs aménagements sont encore discutés aujourd'hui au sein du Port autonome. En effet, certains syndicats critiquent des constructions importantes sur ces sites alors qu'une réorganisation des activités du port serait moins coûteuse.

## **II. B. UN PROJET COLLECTIF LOCAL AU LIEU DU PLAN ETATIQUE**

### **II. B. 1. De l'échelle de l'estuaire aux « rives de Loire », une dimension collective longue à échafauder**

Dans les années 1970, les communes de l'agglomération nantaise ou de celle de Saint Nazaire n'optent pas pour un regroupement intercommunal sous une forme de communauté urbaine (ou autre) même si Nantes obtient le statut de métropole d'équilibre. C'est bien plus tard que les communes de l'agglomération nantaise vont se regrouper au sein d'un syndicat intercommunal, le SIMAN, puis d'un district. On peut émettre l'hypothèse que cette « planification par le haut » (Etat et ses directions déconcentrées) n'a pas pu susciter une logique de coopération et d'intercommunalité forte au niveau local en vue de la métropolisation, ni sur le plan institutionnel, ni en matière de production de projets précis. Même si Olivier GUICHARD était un maire local (la Baule), un député, le président de la Région et le directeur de la DATAR, cela n'a apparemment pas suffi pour la mise en œuvre du SDAAM. En fait, les instances existantes (ACL, futur District...) resteront essentiellement des espaces de discussions relativement informels sur le plan institutionnel pendant longtemps. C'est l'époque du développement d'une multiplicité de SIVU<sup>22</sup> sur le territoire de l'agglomération. On est peut-être là encore dans le schéma de P. GREMION (GREMION 1976), mais on n'est pas dans une démarche de projet territorial à l'échelle de l'agglomération élaborée par des acteurs locaux.

---

<sup>22</sup> Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

## **II. C. DES ENJEUX TERRITORIAUX MULTIPLES: UNE METROPOLISATION TERTIAIRE A L'ECHELLE DE L'ESTUAIRE VUE PAR LE LOCAL**

### **II. C. 1. L'enjeu économique pris en main par le local**

Dès la fin des années 1970 et pendant les années 1980, l'économie nantaise connaît de grands changements à l'image de la désindustrialisation que connaît l'ensemble du territoire français.

Face au déclin des activités industrielles, de nombreuses grèves (une partie de la mauvaise réputation de la main d'oeuvre ouvrière de Nantes s'élabore à cette époque) et de demande de soutien de l'Etat ont lieu dans les années 1970. En 1974, des manifestations de plus de 70 000 personnes réclament le soutien de l'Etat à la Basse- Loire. Dans ce contexte de crise, des mutations dans le profil économique et sociologique de l'agglomération s'amorcent. Des leaders sociaux et politiques vont changer, de nouveaux acteurs locaux vont émerger. Dans sa thèse, Gilles PINSON (PINSON 2002) décrit le déclin du rôle des élites bourgeoises, vers la fin des années 1970 et 1980. Or, ils jouaient un rôle important dans l'économie locale. Ce déclin est annoncé, par exemple, par des changements des représentants des assemblées locales telles que la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) et le Conseil Municipal. Un des évènements qui illustre ce changement est l'élection de J-J REGENT à la présidence de la Chambre de Commerce en 1976. Il ne fait pas partie du sérail de la bourgeoisie nantaise. Plus tard, en 1984, il sera à la tête du port autonome. Il avait créé, dès 1977, le Club Kervégan, groupe informel composé d'acteurs économiques (anciens membres de la Jeune Chambre Economique (JCE) et de la préfecture de Région), ces acteurs étaient connus pour leur opposition à la bourgeoisie traditionnelle nantaise. J-J REGENT souhaitait également se présenter aux élections municipales de 1983. Mais un procès lancé par le tribunal de commerce l'aurait décidé à démissionner de ses fonctions de président de la CCI et à abandonner tout espoir de se présenter et de gagner les élections municipales. Les mutations de l'économie locale laisseront place à une tertiarisation progressive, annoncée par le développement universitaire et technologique (universités, grandes écoles, technopôle). Ces équipements seront développés progressivement sous les mandats municipaux de J-M AYRAULT (avec la création au sein des services municipaux, des missions « universités »). Cela permettra la création d'une grande école par an pendant presque une décennie. De la recherche d'une offre de formations nouvelles, et des difficultés de reconversion du tissu industriel, on peut émettre l'hypothèse de l'émergence de nouveaux profils sociaux qui expliqueraient en partie le changement politique aux élections municipales.

## **II. C. 2. L'enjeu intercommunal**

Par ailleurs, à partir de 1978, la création de l'agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise, peut laisser croire à la recherche d'une approche territoriale intercommunale. Mais, même si les mandats de A. CHENARD (1972-77) et de M. CHAUTY (1977-83) ont permis de mettre en évidence l'intérêt d'une instance d'agglomération quelles que soient les tendances politiques, la réflexion intercommunale est difficilement concrétisée sur le plan institutionnel. En effet, diverses propositions législatives de coopération intercommunale sont proposées sur le plan national mais elles ne sont pas adoptées localement. Progressivement, sous le mandat de A. CHENARD, on assiste au regroupement de quelques syndicats à vocation unique en un syndicat à vocations multiples, le SIMAN (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Nantaise), qui sera, plus tard, le fondement du District, puis de la Communauté Urbaine. Selon D. LUNEAU (LUNEAU 2003), le SIMAN n'est qu'une « parade d'intercommunalité ». Pendant ce temps, quelques débats sur l'intercommunalité prennent forme dans le cadre d'études de l'agence d'urbanisme, l'AURAN. Ces travaux de l'agence d'urbanisme (AURAN) tentent de mettre progressivement en évidence de logiques intercommunales auprès d'élus de droite et de gauche des communes périphériques.

## **II. C. 3. L'enjeu économique estuarien : le rôle de l'ACEL pour une ZIA /CIA et ses conséquences électorales**

Sur un volontarisme plus marqué, se crée l'Association Communautaire de L'Estuaire de la Loire (ACEL) en 1984. Elle regroupe plusieurs élus des deux villes de Nantes et de Saint Nazaire, les deux CCI, le port autonome de Nantes (PAN), l'union maritime de la Basse Loire, le département de Loire Atlantique et la région Pays de la Loire. Le premier président en est J-J. REGENT, chef d'entreprise à la notoriété locale grandissante à l'époque, comme nous l'évoquions plus haut. Ce groupe d'acteurs va jouer un rôle primordial dans l'émergence du sujet de l'île comme élément majeur de la métropolisation. En effet, c'est ce groupe d'acteurs qui va faire émerger la question de l'île et celle du devenir métropolitain, thème qui va devenir au cœur des préoccupations des acteurs institutionnels locaux. La fermeture des chantiers DUBIGEON en 1986 est l'un des moments clefs du processus de reconversion économique. En fait, la question de l'île devient un enjeu électoral majeur en 1987, lorsque les membres de l'ACEL consultent des experts internationaux pour reconvertir le site de la pointe Ouest de l'île. Ces derniers proposent la création d'un « Zone Internationale d'Affaires » (ZIA) dans l'estuaire et un « Centre International des Affaires » (CIA) sur le site des Chantiers DUBIGEON. Notons que, dès lors, les experts mobilisés par l'ACEL ne parlent plus du site de la Prairie aux Ducs, axe créé en 1843 afin d'accueillir les divers



chantiers navals sur l'île mais de l' « île Sainte Anne ». Cette idée d'un « Manhattan », qui accueillerait, dans un centre international des affaires (CIA) des expositions et des directions générales de grands groupes internationaux et qui aurait un statut de zone franche va jusqu'au stade de maquette. Mais, le projet n'aboutira pas. En effet, J-J. REGENT, président du Conseil d'Administration du Port Autonome depuis 1984, présente R.REDDING un financeur luxembourgeois pour l'opération du CIA. M. CHAUTY, maire de Nantes à cette époque s'oppose au « projet de J-J. REGENT », ce dernier étant un potentiel opposant aux prochaines élections municipales. Par ailleurs, le concept de zone franche dans l'estuaire est confronté à l'opposition de la législation nationale (DEVISME 2001). M CHAUTY alors maire de Nantes refuse le permis de construire du CIA à deux reprises. En 1989, c'est J-M. AYRAULT qui gagnera les élections municipales. Dès lors, les questions de l'île seront tuées dans les médias pendant deux années. Peu de temps après les élections, le nouveau maire rencontre le promoteur R. REDDING et décide d'abandonner le projet de CIA. Le manque de fiabilité financière de l'opération aurait contribué à son abandon par la collectivité locale. Plus tard, certains évoqueront également l'idée d'un « temps de deuil » nécessaire avant toute intervention sur le site des chantiers navals. Par ailleurs, le site de la pointe Ouest est également convoité par d'autres investisseurs. Peu de temps avant les élections municipales de 1989, B. DECRE investisseur issu de la bourgeoisie locale ambitionne la création d'un parc à thème sur l'aventure marine « port Jules Verne » sur le site des chantiers DUBIGEON, le projet n'aboutira pas non plus.

#### **II. C. 4. Un préalable : le couplage métropole - estuaire**

Nous avons déjà évoqué la dimension métropolitaine dans le cadre des démarches de l'ACEL dont étaient membres la CCI et le port autonome (PAN). Mais la dimension estuarienne n'est pas annoncée comme le projet urbain de la métropole avant 1996, année où le « projet Nantes 2005 » est publié par le District. Nous allons évoquer plus précisément les nombreuses initiatives ayant permis à notre avis de poser les bases d'une coopération à l'échelle estuarienne. Le travail de coopération non institutionnelle au sein de l'ACEL va favoriser l'émergence d'une dimension estuarienne par des institutions locales. Il est difficile de traiter de la dynamique estuarienne sans évoquer les multiples organisations de gouvernance de cet espace qui sont mises en place depuis plusieurs années. Dans un premier temps, les deux chambres de commerce de Nantes et de Saint Nazaire se sont regroupées au sein du GILA. En effet, à partir de 1985, un ensemble d'échanges s'est structuré au sein de l'ACEL. C'est un événement important sur le plan stratégique des deux institutions qui durant des décennies

avaient plutôt eu tendance à s'opposer. Nous n'allons pas développer spécifiquement la stratégie et les ambitions du GILA, mais nous allons évoquer l'ACEL, association qui regroupe les deux chambres, mais aussi, le port autonome et les villes de Saint Nazaire et de Nantes. Dans les années 1990, l'ACEL va devenir un représentant institutionnel local reconnu par l'Etat. En effet, l'association deviendra un « interlocuteur officiel dans le cadre des dispositifs successifs de la « Charte d'objectifs », de la directive territoriale d'aménagement (DTA), du programme concerté d'aménagement, de développement et de protection de l'estuaire de la Loire (PCADPEL) » de 1994 à 1997 (PINSON 2002). Ainsi, des acteurs représentant des acteurs locaux travaillent avec les services de l'Etat pour élaborer des documents de planification à l'échelle de l'estuaire. Le fait d'avoir confié à l'ACEL l'élaboration du PCADPEL est défini par G. PINSON comme un exemple d'institutionnalisation très forte des acteurs locaux dans l'avenir des territoires locaux. Ainsi, on constate ici qu'une initiative de coopération entre partenaires institutionnels locaux est reconnue par l'Etat, et que ceux-ci deviennent un interlocuteur local qui proposerait peut-être de façon plus « consensuelle » un projet « local » pour l'avenir. Il faut remarquer que dans les trois projets étudiés, le site nantais est le seul qui ait amorcé et construit une dynamique collective aussi ancienne voire aussi achevée entre acteurs portuaires, collectivités locales, et chambres consulaires, bien avant qu'une décision d'élaborer un projet majeur sur le site ne soit prise. Dans le cadre de la « charte d'objectifs » de 1994, la dimension de revalorisation des friches et la dimension d'une métropole estuarienne est clairement énoncée. Il semble, a posteriori, que des éléments institutionnels en apparence sans lien direct avec le projet « Ile de Nantes-rives de Loire » sont co-présents. Il est difficile d'évaluer la valeur contextuelle ou la valeur causale de la dynamique de projet qui nous intéresse et sa place dans la suite des événements. Nous avons sélectionné ces éléments comme porteurs ou signes d'une chronique annoncée du projet « Ile de Nantes-rives de Loire ». On note que dans le mandat de 1994-2001 de J-M AURAUULT, la question métropolitaine avec Saint Nazaire n'est pas ou est encore peu fondatrice pour l'avenir des deux agglomérations même si la question estuarienne fait fortement partie des débats politiques et économiques locaux. Il semble que les notions d'île, d'une île au centre de Nantes, une métropole, une métropole à l'échelle de l'estuaire, une revalorisation des friches portuaires, ne seront synthétisées qu'à partir de 1995.

## **II. D. DES SCHEMAS DIRECTEURS ET DES ASSOCIATIONS VOLONTAIRES POUR LA GOUVERNANCE COLLECTIVE LOCALE**

### **II. D. 1. Les documents de planification et leur mise en œuvre limitée**

Une grande partie du SDAAM de 1970 n'a pas été mise en œuvre. L'activité portuaire de l'estuaire va en quelque sorte échapper des mains de la CCI, à partir de 1966, lorsque l'Etat crée le Port Autonome de Nantes- St Nazaire (PAN). La mise en œuvre du schéma directeur de 1970 (SDAAM) prévoyait l'aménagement de milliers d'hectares de zones portuaires le long de la Loire, et cette compétence d'aménagement relève dès lors du Port autonome. Ce schéma directeur qui prévoyait le doublement de la population nantaise et le triplement de la population nazairienne a commencé à constituer quelques pôles portuaires tels que Donges-Est, Montoir. La crise pétrolière limitera les prévisions du document et sa mise en œuvre. Ce document de planification sera au même titre que d'autres en quelque sorte « rejeté » par les communes de l'agglomération nantaise et Nazairienne et ne sera pas réalisé. En effet, en 1967, une association communautaire de l'agglomération nantaise qui réunit 36 communes, est créée : cela ressemble au refus d'une fusion de l'ensemble des communes de l'estuaire dessinée par le SDAAM. En effet, la création de l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Région Nantaise établit « une compétence d'étude » au regroupement des 36 communes en 1967. L'ACEL n'aurait eu pour seul objectif que de proposer « un contre-feu aux projets unificateurs de l'Etat » (LUNEAU 2003). En effet, même si cette nouvelle association a une petite compétence d'étude par rapport aux OREAM, elle en réalisera peu, mais cela apparaît comme un stratagème des élus locaux pour éviter toute action à l'échelle métropolitaine. Le développement planifié sera encore refusé par les communes des agglomérations en 1973, lors de l'élaboration du SDAU. Ce dernier suscitera le refus des communes du Sud de la Loire sur la répartition de la population. Ainsi, l'agglomération nantaise n'a toujours pas de schéma global d'aménagement défini par les collectivités locales en 2004. La préfecture de Loire-Atlantique a bien dessiné un périmètre de la Directive territoriale d'Aménagement qui ne reprend pas celui du SDAAM de 1970 et le périmètre du SCOT de 2003 est encore différent de ces deux derniers. Selon D. LUNEAU (LUNEAU 2003), « il faut attendre la création de l'agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise, en 1978, puis du syndicat intercommunal de l'agglomération nantaise (SIMAN) en 1982 pour que s'esquisse un projet de territoire dépassant l'accumulation d'outils intercommunaux spécialisés » tels que les multiples syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). Toutefois, comme l'illustre le paragraphe sur l'action de l'ACEL avec la proposition de ZIA, un ensemble d'acteurs

économiques est conscient de l'importance de l'échelle estuarienne en matière de développement économique de la métropole. Ainsi, nous pouvons constater l'émergence de propositions d'acteurs économiques locaux dans les projets d'internationalisation et de reconversion économique. Mais, nous pouvons également observer que les propositions sont de l'ordre de projets ponctuels qui ne sont pas inscrits dans des plans. Ce sont des dynamiques complémentaires qui vont permettre d'aborder les questions fluviales et portuaires avant que n'apparaisse le concept d'un projet « Ile de Nantes – Rives de Loire »<sup>23</sup> quasiment une décennie plus tard.

## **II. D. 2. Les grands acteurs**

Au fil des années, la nature et l'échelle des enjeux a changé : on est passé du territoire estuarien, aux friches portuaires et industrielles jusqu'à l'île. Cela a permis également d'observer une évolution des acteurs institutionnels qui se sont mobilisés. On observe une mutation du rôle de l'Etat, à travers les OREAM, la DATAR, le Port Autonome de Nantes par exemple, dans la définition des enjeux et des actions à mener. En effet, la politique des métropoles d'équilibre le plaçaient dans un rôle pivot. Progressivement, certains de ces acteurs disparaissent, tels que les OREAM pour laisser place à d'autres institutions telles que les agences d'urbanisme. En fait, les acteurs porteurs d'enjeux nationaux ne disparaissent pas totalement. Le Port autonome demeure mais son rôle est fortement lié aux échanges qu'il tient avec des institutions locales qui, dans certains cas, se regroupent. L'ACEL en est un exemple. Et le rôle que tient l'ACEL dans l'élaboration d'un document de planification tel que le PACDPEL indique une situation nouvelle et déterminante des collectivités locales dans l'aménagement de leur territoire. La présence de l'Etat subsiste aussi en matière d'aménagement à travers l'élaboration de la DTA par exemple. Mais il est notable que les collectivités locales ont un rôle croissant voire prépondérant dans la définition de l'avenir de leur territoire métropolitain. Il semble que leur participation à l'élaboration des plans est presque une condition sine qua non de leur mise en œuvre sur le territoire métropolitain nantais. De plus, ces institutions locales sont prêtes à construire des espaces d'échanges informels qui progressivement s'institutionnalisent, comme par exemple l'ACEL. Elles semblent préférer cette attitude au lieu d'assurer la mise en œuvre d'un plan, qu'elles n'auraient pas élaborées. Le cas nantais signe aussi la place déclinante de la bourgeoisie industrielle et portuaire dans le développement d'une métropole portuaire et industrielle, ainsi

---

<sup>23</sup> la dimension « rives de Loire » sera spécifiquement développée ci-dessous, dans la mesure où nous traitons les informations à la fois sous l'aspect thématique et temporel)

qu'une des chambres des représentants économiques telle que la CCI. C'est aussi le cas à Marseille. Par contre, cela n'exclut pas l'émergence d'espaces informels avec quelques personnalités dans le cadre de cercles tels que le Club KERVEGAN. Ces personnalités peuvent être à la fois des membres d'institutions publiques ou de grandes entreprises nationales ou privées locales (directeur régional d'EDF), ou des représentants de groupes sociaux tels que J. BLAISE, un des chefs de file du milieu culturel nantais. On observe la montée en puissance d'acteurs institutionnels tels que la Ville de Nantes, le District et plus tard la Communauté Urbaine de Nantes, qui tentent de prendre en main l'avenir du territoire, pas forcément à travers des plans mais à partir des projets sur des territoires plus restreints. Ainsi, les objets de coopération et d'action publique changent : dans le cas nantais, au lieu d'élaborer des plans, les collectivités locales élaborent des projets. Ces institutions locales jouent progressivement un rôle de rassembleur, et de moteur de dynamiques locales autour de projets. Ainsi des gouvernements urbains municipaux ou intercommunaux deviennent des leaders d'un processus de reconversion économique d'une métropole. On note que les représentants de la société civile sont peu présents sauf à travers les cercles informels ou les rares institutions telles que le Conseil de développement, dans lequel on retrouve aisément des membres de cercles spécifiques (J-J REGENT, ancien président de la CCI, est au Club Kervégan, mais est aussi à la tête du Conseil de développement nantais). D'autres acteurs tentent aussi de jouer un rôle dans l'avenir de la métropole : des associations culturelles. On notera toutefois que l'usage des représentants - relais dans les différents groupes sociaux est l'un des modes de gouvernement de J-M AYRAULT (BESSON 2004). Plus tard, une SEM dont la Communauté urbaine et la Ville seront les principaux actionnaires, sera créée pour le développement du projet.

## **II. E. LE PROJET ICONIQUE INSCRIT DANS L'AGENDA POLITIQUE**

### **II. E. 1. L'expertise culturelle et urbaine pour renaître: lorsque mémoire et avenir se mêlent**

Suite à cette série de projets sur le site, les anciens ouvriers des chantiers navals réputés pour leurs actions de grève et d'occupation des sites des chantiers s'organisent en associations dans les années 1990. L'Association d' « Histoire de la Construction Navale à Nantes », « Nantes la Bleue » (L'association Nantes la Bleue avait à sa tête Patrick Maréchal, un des conseillers municipaux de J-M AYRAULT) et de nombreuses autres, se développent. Elles sont dénommées de façon générique comme « les anciens de la Navale », bien que cela indique aussi le nom de l'une des associations présentes sur le site des anciens Chantiers Dubigeon.

Ces associations souhaitant la valorisation du patrimoine ouvrier et naval ont largement contribué à la récupération des archives des anciens chantiers ACB et à l'entretien régulier du site de la pointe de l'île. Les acteurs associatifs regroupés au sein d'un collectif de 40 associations militent depuis 1986 pour la valorisation du site de la pointe Ouest, de l'histoire navale de Nantes, et du savoir-faire ouvrier des anciens chantiers...

Divers projets portés par ces associations émergent au fil des années:

- projet de chantiers-écoles de construction de navire traditionnel ;
- projet de formation à la voile ;
- proposition de sports nautiques ;
- projet de transport fluvial de passagers sur la Loire ;
- demandes d'entretien des chenaux contre l'envasement ;
- animations culturelles à la pointe Ouest (manifestation du festival des Musiques en l'île...) ;
- projet de musée avec le Conservatoire National des Arts et Métiers ;
- projet de musée de la Traîte...

Pendant plus d'une dizaine d'années, ces associations vont revendiquer « des droits au respect de l'histoire du site », à sa prise en compte dans la reconversion, au respect de la toponymie. Elles ont soutenu des projets s'inscrivant dans cette perspective. Elles ont « gagné » le maintien d'un bâtiment des chantiers (le bâtiment de direction des chantiers Dubigeon), l'entretien des câles, la création d'une promenade, l'aménagement d'un parking, la mise aux normes et le droit d'occupation de la dernière nef Dubigeon. Avec l'amorce du projet Ile de Nantes, ces projets culturels vont évoluer, trouver des synergies avec d'autres. En 2005, dans la lignée des manifestations des géants de Royal de Luxe, sera décidée la création de nouvelles nefs qui aboutiront à la construction de « machines de l'île », dont les chantiers de constructions seront visitables par le public. Ainsi, cette activité associative et culturelle a porté dans le débat public local l'aspect exceptionnel, collectif de cette pointe Ouest et par extension l'ensemble de l'île. Ces associations défendent encore en 2005 une valeur historique fondatrice de ce territoire à travers le caractère maritime et fluvial, lieu de naissance de Nantes bien avant l'ère industrielle en tant qu'espace de passage entre l'océan et le fleuve.

## **II E. 2. Des moyens pour faire converger l'action publique municipale : l'étude de**

### **D.PERRAULT- F. GRETHER donnera l'échelle de**

#### **l'"île"**

Le sujet de l'île revient dans les médias au début des années 1990 lorsque les services de la Ville de Nantes commandent en 1991 une étude exploratoire sur l'île sainte Anne à D. PERRAULT et à F. GRETHER. Les maîtres d'œuvre doivent répondre en proposant une méthode pour traiter l'aménagement de l'île Sainte Anne indiquant alors la partie Ouest de l'île. Dans leur étude, ces derniers transforment l'échelle de la réflexion : ils estiment que toute intervention d'aménagement concernant ce territoire doit être réfléchie à l'échelle de l'ensemble de l'île et pas seulement à l'échelle de l'île Sainte Anne. En effet, au lieu de porter leur propositions uniquement sur le secteur dit de « l'île Sainte Anne » qui se situe dans la partie Ouest de l'île, ils unifient l'ensemble du territoire de sainte Anne, de Beaulieu, des quais, du quartier de la Petite Biesse, de la Grande Biesse, de la Prairie aux Ducs.... Ils parlent de l'« île » mais non plus de « l'île sainte Anne » ou de « l'île Beaulieu ». L'expression « île de Nantes » qu'ils repèrent dans les plaquettes de la SELA des années 1970 est mentionnée dans leur étude et elle apparaît dès lors pour la postérité. Toutefois, les services techniques de la Ville et les élus municipaux n'utilisent pas immédiatement l'expression. L'étude dite « PERRAULT-GRETHER » rappelait en conclusion le caractère insulaire du territoire, son rôle dans l'histoire de Nantes et l'idée d'un centre virtuel pour « fédérer le grand Nantes du futur ». Des potentialités du territoire sont mises en évidence par le placement d'un calque représentant l'axe des Champs-Élysées - les Tuileries, ainsi que le Champs de Mars dans le secteur de la Prairie aux Ducs. Un parc est proposé sur le site de la Prairie aux Ducs, il aurait le rôle de réserve foncière. Les berges naturelles de la Loire sont montrées comme un atout paysager. Il n'est pas mentionné de projets sur la partie Est de l'île, mise à part celui d'appartenir à la réflexion pour l'ensemble du territoire de l'île. Cette transformation de l'ensemble de l'île pourrait se faire par : « la promotion de nouvelles installations », « le tissage de continuités de paysages au travers des multiples composantes urbaines », « une action avec toutes les parties en présence par la prise en considération de leurs valeurs et des dynamiques propres de tous les acteurs et de tous les éléments existants »<sup>24</sup>. Au delà des projets en cours tels que celui la Cité judiciaire, il est proposé un esprit de « faire avec » l'existant, un « vécu des faubourgs » qui serait à respecter. Cette

---

<sup>24</sup> Etude PERRAULT-GRETHER, Cours d'Atelier de l'école d'architecture de Nantes (EAN, 1992), comprenant un extrait du rendu d'étude de PERRAULT-GRETHER, et des photos de la maquette. Plans de l'étude, Service Urbanisme de la Ville de Nantes URBANA.

expertise évoque les liens avec la Loire surtout du point de vue paysager, mais il n'est pas mentionné une démarche de projet précise à l'échelle de l'ensemble des rives de Loire de l'agglomération, ou de l'estuaire. Toutefois, des études d'aménagement du fleuve engagées par l'ACEL sont mentionnées. Lorsque la Ville de Nantes décide en 1991 de confier cette « étude exploratoire pour l'aménagement de l'île Sainte Anne » à D. PERRAULT et à F. GRETHER, elle avait déjà signé une convention d'étude avec le Bureau d'étude SCETIL en vue d'acheter la Gare de L'Etat, gare de marchandises située près des chantiers naval à la pointe Ouest de l'île. Déjà, à cette époque, plusieurs institutions universitaires cherchaient à se relocaliser dans l'agglomération. Cette étude de D. PERRAULT et de F. GRETHER sera suivie d'une seconde expertise commandée au même groupement en 1994. L'objectif de cette deuxième étude était d'obtenir quelques images et une maquette représentant les propositions. Cette maquette qui ne fut pas publique en raison de la campagne électorale en cours, représentait l'île d'Est en Ouest et du Nord au Sud, arrimée au continent à l'aide de tendeurs. Ainsi les tendeurs reliant les rives pouvaient « révéler » une tension forte entre l'île et le reste de la ville<sup>25</sup>. La figuration se fera à l'aide de « tendeurs » reliant l'île aux rives. On peut supposer que ces deux études ont fortement inspiré la construction de deux ponts supplémentaires entre l'île et le continent. En 2002, les acteurs rencontrés mentionnent ces études, les concepts d'« insularité », d'« un territoire unifié » dans « une position de centralité par rapport à l'agglomération » et qui pourrait ainsi être son « futur centre »<sup>26</sup>. A la même époque, est suggérée la création d'un « Atelier Ile de Nantes » où se réuniraient les acteurs institutionnels et les associations, les personnalités compétentes en urbanisme, en paysage, en culture. Aucune proposition d'aménagement issue de ces études ne sera rendue publique ou annoncée en 1994 en raison des élections municipales. Le projet de l'île n'apparaît pas encore comme prioritaire dans le nouveau mandat de J-M AYRAULT en 1995. En effet, alors que le premier mandat de J-M AYRAULT avait généré une réorganisation des services de la Ville en équipes de projet dédiées: « la mission tramway », la « mission nouvelle centralité » et qui ont été des éléments phares du mandat, au début du second mandat, il n'y pas encore de mission « île de Nantes » en 1995. Les services ne vont pas poursuivre cette réflexion sur « l'île de Nantes » avant la fin du second mandat. Nous considérons que l'ensemble des faits évoqués ci-dessus peuvent être considérés comme appartenant au processus d'émergence du projet, mais le projet énoncé comme tel n'existe pas encore. Lorsqu'ils sont cités ici, c'est en ce sens. Ils ont contribué à transformer le territoire

---

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup>Entretiens 2002



de l'île et des rives en un territoire d'enjeu collectif au niveau local. Toutefois, rappelons que la « nouvelle centralité » qui était l'un des « slogans » des premiers mandats de J-M AYRAULT n'évoquaient pas l'île et faisaient se croiser les lignes du tramway sur la place du Commerce dans le centre ancien.

## **II. F. VERS UN PROCESSUS DE PROJET IRREVERSIBLE: LA MISE A L'AGENDA POLITIQUE**

Il est difficile de définir le seuil d'irréversibilité d'un processus de projet dans le champs de l'action publique de par la nature même de la décision politique et publique. Toutefois, nous verrons ici que plusieurs outils de méthode participeront à placer un projet dans une situation prioritaire de l'agenda politique, voire incontournable avec un contrat à l'appui. En effet, à partir de 1995, cette équipe municipale est reconduite, et c'est une logique beaucoup plus soutenue en terme de territorialisation de l'action municipale qui va se développer. Le nouveau mandat va appréhender la notion de « centralité » mais à une autre échelle.

### **II. F.1. La cristallisation avec le "Projet Nantes 2005" ou le début d'un référentiel de projet territorial**

Nous avons déjà évoqué certaines dynamiques qui n'ont pas abouti dans l'immédiat telles que le projet de centre directionnel ou le projet de parc d'attraction. Il nous semble qu'un ensemble de dynamiques de collaborations et d'échanges étaient déjà en place avant que ne soit lancée un groupe de réflexion qui aboutira à la rédaction du « projet Nantes 2005 ».

#### **II. F. A. 1. a) le couplage agglomération- estuaire dans le "projet Nantes 2005" et la mise sur agenda**

Un processus de synthèse s'opère en 1995 dans le cadre de l'élaboration du document « Nantes projet 2005 ». Il semble avoir joué ce rôle de définition et de cristallisation des grands enjeux tels que la « renaissance par le fleuve », mais aussi à structurer des coopérations informelles, et inter-institutionnelles. C'est le processus d'élaboration de ce document que nous qualifions de construction du référentiel en vue du projet, en comparant l'élaboration d'un projet à celle d'une politique publique (JISTA 2001). En effet, lorsque Laurent THERY, prend la direction des services du District de Nantes et devient l'un des leaders de la démarche « Projet Nantes 2005 » et plus tard celles des « rives de Loire », esst porté à l'agenda politique municipal le projet « Ile de Nantes- rives de Loire ». La question d'un projet métropolitain qui consisterait en l'intervention publique importante sur l'île de

Nantes n'était pas ou peu évoqué publiquement par la Ville de Nantes avant ce « Projet Nantes 2005 ». Une dynamique de réflexion et de coopération entre acteurs techniques de la Ville et du District est lancée sur la question du fleuve et de l'estuaire. Lorsqu'est publié en 1996 sous la signature du District, le « projet Nantes 2005 », c'est un projet pour l'ensemble de l'agglomération qui y est défini. Construit sur de grands objectifs vagues, il est peut-être fondateur de l'action à travers des constats et des propositions tels que « renforcer le centre », « une agglomération polycentrique »... Le projet est en fait un document de synthèse sur quelques priorités d'action pour le District. Nous faisons l'hypothèse que c'est le « projet Nantes 2005 » qui initie la démarche de projet « Ile de Nantes – Rives de Loire » de manière pérenne. Dans un premier temps, la question des rives de Loire va émerger et s'inscrire dans la continuité des orientations du « projet Nantes 2005 », même si, comme on peut le supposer, une partie des éléments est déjà développée dans le questionnement sur le devenir de l'estuaire posé au sein de l'ACEL et des partenaires qui ont participé à l'élaboration de différents prospectifs tels que la Charte d'objectifs, le PCADPEL et la DTA. Mais la dynamique « rives de Loire » spécifie cette dimension estuarienne pour les communes et pas seulement par les institutions membres de l'ACEL. Serait-ce une transcription des « plans » d'échelle plus globale à échelle communale, ou l'inverse ? Dans la thèse de G. PINSON (PINSON 2002), un représentant de l'Etat précise que la dynamique d'élaboration des trois documents cités ci-dessus était davantage dans une dynamique ascendante plutôt que descendante par rapport à l'Etat avec le mode de planification antérieur. Nous n'allons pas épiloguer plus longuement sur cet aspect. Toutefois il semble intéressant de noter que la planification à l'échelle estuarienne se fait désormais en partenariat entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales, et ce, de manière relativement ascendante. Au niveau intercommunal, l'élaboration de ce « projet 2005 » a été réalisée par un groupe restreint d'acteurs proches de J-M AYRAULT, suite au refus des élus du District d'élaborer un nouveau schéma directeur d'agglomération. Dans les faits, des membres de l'agence d'urbanisme AURAN, ainsi qu'un groupe de directeurs de services de la Ville de Nantes, le Directeur des services du District, et des représentants du Port autonome ont participé aux réflexions sur le devenir de Nantes et de la métropole. Ils vont constituer ce noyau d'initiateurs et de promoteurs du projet au sein de leur institution respective. En effet, malgré les apparences, ce document n'entérine pas le signe d'une volonté de vision plus large que celle du territoire communal au sein de l'agglomération Nantaise pour certains élus du District. En effet, alors que G. PINSON évoque l'un des effets du partage des retombées du passage du tramway dans les communes périphériques qui accorderait une certaine marge de

manœuvre à J-M AYRAULT de la part des élus de ces communes, cela n'a semble-t-il pas suffi pour élargir le nombre de participants à l'élaboration du « projet 2005 ». Dans les faits, peu de personnes participeront à l'élaboration de ce document « projet Nantes 2005 » : l'agence d'urbanisme, le directeur général des services du District, quelques techniciens proches de J-M AYRAULT (généralement directeurs généraux adjoints des services de la Ville de Nantes et du District) et plus tard, ce groupe s'agrandira pour former le SPRLIN en associant la SEM Nantes –aménagement). Sur le plan spatial, le document (AURAN 1996) propose parmi les grandes lignes directrices :

- « la Loire et l'estuaire : la reconquête du fleuve » ;
- « l'environnement : la conjugaison « vert et bleu »,
- « un axe fédérateur ».

Plus loin, le texte mentionne de « renforcer les fonctions de centralité de Nantes , le cœur de l'agglomération », et pour cela :

- « faire de l'île de Nantes un projet fondateur » ;
- « définir une politique globale de reconversion des rives et des sites de la Loire » ;
- « concevoir un aménagement concerté à l'échelle de l'Estuaire jusqu'à sa façade maritime » ;
- « rénover l'île de Nantes [qui] doit constituer l'acte symbolique de cette volonté, par sa superficie et sa localisation au cœur de l'agglomération, [elle sera] appuyée sur l'hyper-centre au Nord et sur des espaces urbains à requalifier au Sud ».

Ce document mentionne entre autres la nécessité d'«une remontée de ligne d'eau », avec « le concept d'un ouvrage de déconnexion hydraulique, à implanter à l'aval de la Loire ». La construction d'un tel ouvrage hydraulique sera critiquée par le Conseil de Développement. Et en 2003, ce projet n'était plus à l'ordre du jour. Si nous insistons sur ce document qui, notons-le, n'a aucune valeur juridique mais qui présente essentiellement des objectifs plus ou moins généraux d'action à l'échelle du District (sans projet d'aménagement précis) c'est parce qu'il nous semble fondamental pour l'émergence ou plutôt pour la mise sur agenda politique du projet « île de Nantes » et des « rives de Loire ». Le terme « Nantes, projet 2005 » est utilisé pour l'ensemble de l'agglomération. En fait, il s'agit de grands objectifs, d'axes d'action relativement peu précis en terme d'objets, d'équipements à construire ou à aménager. A notre avis, le document a surtout une valeur rhétorique. Cette rhétorique insiste sur le terme « projet », et c'est aussi un caractère de l'action publique locale que l'on retrouvera tout au long de la démarche du futur projet « Ile de Nantes-rives de Loire » à

venir. La publication et la distribution publique du « projet Nantes 2005 » constitueront la mise sur agenda du projet Ile de Nantes Rives de Loire, dans lequel l'île devient un territoire fondateur de la métropole Nantes-Saint Nazaire. Ce projet va en quelque sorte générer une dynamique d'intervention forte sur l'île. Nous considérons que ce document est l'« acte de naissance du projet » dans la mesure où son élaboration a rassemblé une équipe d'acteurs qui va poursuivre cet axe « fondateur » pour la métropole, et qu'il restera dans l'actualité politique locale à partir de cette date. Nous évoquerons plus loin comment la dynamique culturelle va participer au « discours » et à une pratique nouvelle du « territoire île de Nantes ». Nous supposons plus loin que les événements culturels officiels sur l'île à compter de cette date, appartiennent à l'agenda politique du « projet île de Nantes ». En somme, le document « Projet Nantes 2005 » entérine l'échelle estuarienne et consacre le terme « île de Nantes », et place le fleuve comme élément «fondateur» de la future métropole Nantes-Saint Nazaire. L'ensemble des élus du District de Nantes ne semble pas accorder une entière confiance à l' élu de la commune du centre. Du moins, elle ne serait pas suffisante pour permettre l'élaboration d'un nouveau schéma directeur » et l'instauration d'une taxe professionnelle unique. Ceci expliquerait que le recours à l'élaboration d'un document de « projet 2005 » sans statut juridique à la place d'un nouveau schéma directeur de l'agglomération afin de formaliser la mise sur l'agenda politique d'un projet urbain.

### **II. F. 1. b) Le couplage île -estuaire se poursuit : la dynamique "rives de Loire"**

En 1997, un « Atlas rives de Loire » sera publié par l'Agence d'urbanisme (AURAN). Il sera présenté comme s'inscrivant dans la continuité du « Projet 2005 ». Ce sera l'occasion de présenter divers projets. En 1998, le concept « Rives de Loire » est exposée sur le site de la pointe Ouest de l'île, dans la « Maison des Hommes et des Techniques » est localisée dans l'ancienne Nef de Direction des Chantiers Dubigeon. Cette exposition présente au public l'action qui se ferait avec les communes de l'agglomération traversées par le fleuve.

Il y est présenté une carte « performative » de plus de 10 mètres de long sur laquelle les visiteurs peuvent marcher et y perçoivent l'île de Nantes placée au centre de l'agglomération. Cette exposition évoque « l'île » comme un « potentiel attractif fort [qui] doit être considéré comme un espace de métropolisation par excellence » (DEVISME 2001). A l'occasion de cette exposition, organisée par l'AURAN, un ouvrage sera édité, reprenant les photos de l'exposition. Le premier des deux tomes de l'« Atlas rives de Loire » présente les « territoires stratégiques et de projets » de l'agglomération et un diagnostic, ainsi que des éléments prospectifs pour les espaces en rives de Loire des 13 communes riveraines du fleuve. Le

second tome est une synthèse des différents concepts et travaux préparés entre les services et élus de la Ville de Nantes et des villes concernés par des projets. L'exposition évoque :

- « la poursuite de l'urbanisation de la pointe Beaulieu engagée en 1980 ;
- la réhabilitation et le réaménagement dans le cadre du contrat de ville du quartier de Malakoff ;
- la mutation des quartiers anciens (...) ;
- le développement des activités industrielles sur des sites proches du périphérique (ZAC Montplaisir-Janvraie, lotissement industriel de la prairie des Mauves)
- les retraits d'espaces publics le long du tramway (...)
- la reconquête des friches industrielles (ZAC de Cheviré, de Chantenay) »
- concernant l'île de Nantes, on prévoit l'implantation d'équipements tels que l'Hôtel de Région, le projet de création de la maison des syndicats sur le site de l'ancienne gare de l'Etat, le transfert du chantier de transport combiné SNCF de l'île de Nantes vers le grand Blottereau et le projet de création d'un centre logistique au grand Blottereau. Mais en terme de projet d'urbanisme et d'enjeux c'est l'étude de D. PERRAULT et de F. GRETHER réalisée en 1992 qui est mentionnée. Il est également évoqué des « actes fondateurs du processus de transformation qui seraient la valorisation du boulevard de la prairie aux ducs, des quartiers République et de Biesse, des berges, des abords de la Prairie aux ducs, l'île Beaulieu .

Ainsi l'«Atlas des rives de Loire» énumère déjà une série de grands déménagements et de requalifications sur l'île de Nantes. Nous rappelons ici que le terme d'« île de Nantes » est utilisé pour désigner l'ensemble des îles Beaulieu ou Sainte Anne. Les maires de Nantes et de St Nazaire signent en 1997 un texte de constitution de la métropole Nantes-St Nazaire. Ils s'engagent à défendre les intérêts estuariens au sein de l'ACEL. L'ACEL participe à l'élaboration des Directives Territoriales d'Aménagement. On observe ainsi qu'en deux ans, entre 1998 et 1999, les « sujets » « île de Nantes » et « rives de Loire » sont progressivement devenus publics placés au premier plan de la municipalité Ayrault, pour devenir en 2001, l'un des projets majeurs de la communauté urbaine en 2001. En effet, J-M AYRAULT au début de son premier mandat avait refusé le projet REDDING –ZIA et de CIA. Mais un projet sur l'île revient sur le scène politique lors du troisième mandat. Selon des techniciens des services municipaux, les deux précédents mandats de J-M AYRAULT pourraient être caractérisés

comme ayant pour slogans la «nouvelle centralité», « la solidarité » et le développement universitaire. En effet, ceci s'est notamment transcrit par les tracés des lignes de tramways qui reliaient les ZUP de la périphérie au centre ville. Et le second mandat apparaît comme marqué par la « proximité ». Est-ce le temps de la recherche d'un projet ? Si l'on analyse les réorganisations au sein des services de la Ville, elles mettent en évidence certains aspects prioritaires à travers les « missions » spécifiques mises en place dans les services (tramway, centralité, université...). Le troisième mandat de J-M AYRAULT et de son équipe s'annonce sous d'autres termes.

## **II. F. 2. Utiliser l'expertise urbaine pour prioriser dans l'agenda politique**

En 1998, la Ville de Nantes avait expérimenté les études de définition avec l'opération « Place Bretagne », et lance une étude de définition sur les espaces publics de l'île de Nantes, sans mentionner l'espace « rives de Loire ». Cette procédure sur laquelle nous reviendrons plus en détail permet de faire concourir plusieurs équipes de « concepteurs » de façon simultanée (MICQP 2000). L'équipe sélectionnée obtient un « marché de maîtrise d'œuvre ». Trois équipes sont sélectionnées pour l'étude de définition qui durera une année :

- équipe B. FORTIER/ CROSNIER/ BLOCH/ HARDY
- équipe LABFAC/ AUC/ TETRA
- équipe Bureau des paysages CHEMETOFF/ BERTHOMIEU-

Pendant quasiment une année, ces trois équipes ont échangé avec les techniciens des collectivités, et avec les associations. Les équipes ont pu à trois reprises présenter l'avancée de leurs travaux dans le cadre de grandes réunions aux associations, aux élus et aux techniciens de la Ville de Nantes. Les équipes pouvaient travailler de façon informelle avec ces mêmes interlocuteurs pendant toute l'année d'étude. Ce fut l'équipe du Bureau d'étude du paysage d'A. CHEMETOFF et du Cabinet de J-L. BERTHOMIEU qui fut sélectionnée. Ces derniers avaient également dans une logique du « juste à temps » publié quelques jours avant les résultats, leur réponse dans un petit ouvrage intitulé « le plan guide en projet » aux éditions Mémo. Cette équipe proposait une intervention sur l'ensemble de l'île à travers un découpage de 24 secteurs géographiques et la programmation qu'ils faisaient sur certains sites venaient compléter leur approche de ce territoire à partir de l'aménagement des espaces publics. L'ouvrage intitulé « plan-guide en projet » commence par recenser l'emprise de l'espace public de l'île, la programmation d'un mail des équipements au Sud de la Prairie aux Ducs et la création de deux bassins. Y sont développés aisément les thématiques maritimes et fluviales avec un Pavillon de la marée, un parc de la mémoire, un système de voies routières

vers les fleuves, un bassin de la Loire fluviale à l'Est et un autre de la Loire maritime à l'Ouest... Le travail de cette équipe sera défini dans un contrat de maîtrise d'œuvre spécifique au projet que nous spécifierons dans la seconde partie.

La Communauté urbaine est créée peu de temps après la signature du contrat CHEMETOFF-BERTHOMIEU. C'est une mission « Ile de Nantes-rives de Loire » nouvellement créée au sein des services de la Communauté urbaine qui sera chargée du suivi et de la mise en œuvre du contrat et de l'ensemble du projet, mais le contrat est signé entre le Ville de Nantes et le groupement CHEMETOFF – BERTHOMIEU. Il sera ensuite transféré à la Communauté urbaine. Ainsi, les éventuels risques d'opposition politique à ce contrat sont écartés puisqu'il ne sera pas soumis à l'assemblée communautaire avant plusieurs mois. Ainsi, une intervention longue sur le territoire de la ville centre est validée, et le risque de vote d'opposition relativement est écarté. En 2003, une SEM, la SAMOA dédiée au projet « île de Nantes –Rive de Loire » est créée. Elle héritera de la conduite de ce contrat de maîtrise d'œuvre et du développement du territoire « Ile de Nantes »<sup>27</sup>. Nous détaillerons également ces aspects organisationnels dans la seconde partie.

## **II. G. LA METROPOLISATION PAR LES PROJETS ICONIQUE EST INITIEE PAR LES INSTITUTIONS LOCALES**

En résumé, le projet « Ile de Nantes-Rives de Loire » s'inscrit dans un long processus de métropolisation après celui des années 1960-70, des métropoles d'équilibre, des infrastructures et des délocalisations. Il porte sur un territoire plus restreint, une île que des acteurs locaux avaient privilégiée comme territoire potentiel de développement. Ce projet représente, toutefois, un type de métropolisation différent de ceux connus dans les années 1960. ces derniers étaient basés sur la création de centre directionnel d'affaires, sur des infrastructures ou des équipements. Le projet Ile de Nantes rives de Loire apparaît comme l'un de ces projets portés et définis par des collectivités locales et non à partir des institutions nationales. Lorsque celles-ci sont impliquées, c'est en partenariat comme par exemple dans le cadre du PCADPEL. Elles contribuent au projet sans en être un maître d'ouvrage direct. Ces institutions locales nantaises sont dans une dynamique intercommunale depuis peu comme si l'on tentait de construire l'intercommunalité à partir des projets mais aussi à partir d'acteurs locaux plus qu'à partir de lois (sur l'intercommunalité par exemple) ou de règlements

---

<sup>27</sup> Nous spécifierons la contenu du contrat et le rôle de la mission ainsi que celui de la SEM dans la seconde partie.

juridiques. Ici, le pouvoir des collectivités se construit à partir de projets territoriaux définis par des acteurs locaux plus qu'à partir de règlements et de lois. Ainsi, à partir du cas nantais, on peut constater que la métropolisation tend à se mettre en œuvre non plus par des plans nationaux ou régionaux, mais plus à partir de projets sur des territoires relativement restreints définis sur l'agenda politique local, parfois en partant de l'agenda municipal. De même, la métropolisation est prise en charge par des acteurs locaux et en particulier par des gouvernements urbains que constituent la Ville de Nantes, puis le District, et ensuite par la Communauté Urbaine. Il est difficile d'établir des raisonnements à partir de faits historiques, mais on peut émettre l'hypothèse que les acteurs privés locaux ne sont plus non plus les moteurs suffisants de la métropolisation par le développement urbain. Si l'on se réfère aux multiples tentatives qui ont vu le jour sur le territoire nantais, ils n'ont pas permis de faire naître un projet sur le long terme. Du moins, nous pouvons supposer que les initiatives privées n'ont pas suffi à enclencher une dynamique de développement à long terme pour la métropole. Ainsi, comme nous l'évoquions en introduction, nous pouvons constater des changements des modes d'élaboration des projets de métropolisation : une redéfinition du rôle des institutions centrales (échelon national) par rapport aux institutions périphériques (locales).



## **PARTIE I. CHAPITRE III. LYON CONFLUENCE: UN PLAN STRATEGIQUE POUR LEGITIMER L'ACTION SUR LE CENTRE**

Dans la classification faite en 1989 par le géographe G. Brunet sur le « rayonnement des villes françaises en comparaison avec d'autres villes européennes », Lyon n'est pas classée comme métropole européenne de rang mondial (Paris, Londres), ni comme métropole européenne majeure (Amsterdam, Madrid, Milan), ni comme métropole européenne (Berlin, Munich, Lisbonne, Barcelone, Bruxelles, Vienne, Stockholm, Rome) mais comme « grande ville d'importance européenne (Lyon, Marseille, Toulouse, Cologne, Francfort, Dusseldorf, Hambourg, Florence, Genève...). Dans cette même classification, Nantes, Nice, Montpellier et Strasbourg sont classées comme « grandes villes à potentiel européen » (ROZENBLATT, CICILLE 2004).

Cette « grande ville d'importance européenne » va définir au fil du temps les supports de sa métropolisation par son centre. Seulement 4% des emplois stratégiques Français sont à Lyon (contre 44 % à Paris), ce qui représente 10% de la population active Lyonnaise en 1994 (INSEE 1994). Nous verrons plus loin que, contrairement à Nantes, ces activités désormais « traditionnelles » des aires métropolitaines ne sont pas systématiquement les plus ciblées sur « Lyon Confluence ». En effet, les activités de loisirs, associées aux programmes immobiliers d'habitation et de bureaux, ont parfois été privilégiées au début des années 2000. Le projet « Lyon Confluence » a pour rôle de renforcer la métropolisation de l'agglomération lyonnaise. Toutefois, à la différence de Nantes, le choix du projet s'inscrit dans le processus de planification stratégique, et non pas à partir d'enjeux territorialisés construits progressivement (ex : Rives de Loire et friches portuaires), ni dans un contexte de construction institutionnelle et politique d'une intercommunalité. Pour atteindre des objectifs comparables de renforcement de la métropolisation, deux collectivités locales, en l'occurrence la Communauté Urbaine de Lyon et celle de Nantes, n'adoptent pas nécessairement les mêmes démarches. En effet, si l'un des objectifs majeurs est de faire de Lyon, une métropole majeure du Grand Sud-Est Européen, comme Nantes ambitionne d'être une grande métropole de l'Ouest Européen, les éléments mobilisés par les maîtrises d'ouvrage de ces projets sont différents. Le projet de Lyon Confluence est par de multiples égards une opération de renouvellement urbain dont l'un des objectifs est de porter pour l'agglomération une image dynamique et de grande qualité, afin de la porter au rang des métropoles européennes au fort potentiel touristique. Toutefois, ce site « de l'autre côté des voûtes » comme le disent les lyonnais, a déjà fait l'objet de multiples projections et de grands travaux depuis des décennies.

Nous tenterons ici le récit d'une histoire du projet « Lyon confluence ». En 1995, « Lyon Confluence » est annoncé comme un projet phare de l'agglomération lyonnaise.

a) brève présentation préalable du site et du projet Lyon Confluence

Le projet « Lyon Confluence » se situe à proximité du centre historique de Lyon. Délimité par la confluence du Rhône et de la Saône et par la gare de Perrache, le territoire du projet représente quelques 150 hectares. Il est bordé de 5 km de berges, et comprend une portion de l'autoroute A7, une gare multimodale internationale (tramway, bus, train, métro), une patinoire olympique, le Marche d'Intérêt National (MIN), une ancienne gare de tri postal, un ancien port et de grandes friches industrielles. Y sont concentrés quelques 2000 emplois et 7900 habitants<sup>28</sup>.

Ce quartier qualifié de « populaire » comporte toutes les caractéristiques d'une base logistique et d'un quartier de périphérie, alors qu'il est situé à proximité du centre historique, qui a été lui classé au patrimoine mondial par l'UNESCO.



<sup>28</sup> Les sources mobilisées ici sont essentiellement des textes, des supports de communication du projet publiés par la Communauté Urbaine de Lyon, et la SEM Lyon Confluence, quelques textes officiels (délibérations municipales ou communautaire) ou des déclarations publiques tel que le plan de Mandat de G. Collomb (2001-2007).

## Figure 5 : Le territoire du projet

Source : COURLY, Plan de composition urbaine, plan de développement, juin 2001, pages 63

Figure 5 - Le territoire du Projet





### b) une histoire d'un site au potentiel très médiatisé

Depuis plusieurs siècles, le site du confluent est convoité, il a fait l'objet de multiples projets d'aménagement. Parmi les projets fondateurs, nous pouvons citer « le remblaiement de l'île Monat pour sortir Lyon de ses remparts » à la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, la création de la première ligne de chemin de fer en 1828, ou encore les travaux pharaoniques d'A. M. PERRACHE à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle. Au cours du XX<sup>ème</sup> et jusqu'à nos jours, l'île ne cesse de susciter de grands rêves<sup>29</sup>. A la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, A.M. PERRACHE propose des travaux de remblaiement pour étendre la ville de Lyon vers le Sud, et ainsi rattacher l'île Monat à la presqu'île. Il souhaite ainsi ouvrir un « chemin » contournant le Massif central vers le Languedoc. Le pont de la Mulatière est construit. Mais le projet échoue, le marais rendant les lieux insalubres, et le contexte révolutionnaire mettant fin aux travaux. En 1828, le maire M. LACROIX-LAVAL donne en concession les terrains aux frères SEGUIN, qui y construisent la première ligne de train Lyon-Saint Etienne, en échange d'un aménagement du site et de la construction d'un port. C'est à cette époque qu'est conçue la vocation industrielle et portuaire du site. Des vitrioleries, des entrepôts de charbon, des compagnies de navigation de vapeur ainsi que des industries (chimiques, abattoirs, arsenal, minoteries..) s'installent. La trame en damier de la presqu'île fut conçue à cette époque. En 1857, la création de la gare de PERRACHE avec l'aménagement de voûtes a renforcé l'isolement du quartier par rapport au reste de la ville. Dans le même temps, la vocation industrielle et logistique de l'île a été confirmée avec en particulier le développement de la gare ferroviaire de marchandises, du port RAMBAUD, du centre de tri postal et du marché de gros.

Dans les années 1960, le passage de l'autoroute A6 et le creusement du tunnel de Fourvière renforceront encore la séparation de la presqu'île avec le reste du centre-ville. Le quartier d'habitations Sainte Blandine s'est toutefois développé sur ce site entre les deux guerres. Tout au long des deux derniers siècles et jusque dans les années 1980<sup>30</sup>, les sociétés d'embellissement, divers cabinets d'architectes, ainsi que des associations n'ont cessé de projeter leurs rêves sur ce site. Si nous nous concentrons sur le XX<sup>ème</sup> siècle, nous pouvons évoquer diverses propositions :

- le projet de C. CONDEMINE en 1927 (concours SEL -Société d'Embellissement de Lyon-)
- le projet de M. CUMINAL en 1927 (concours SEL)

---

<sup>29</sup> Exposition Lyon Confluence, 1998, Lyon.

<sup>30</sup> « Les cahiers de "Lyon-Confluence", projet urbain », octobre 1998, Avril 1999, P.42-45

- la relance de l'idée d'aménager la presqu'île en 1968 pour les Jeux Olympiques
- le projet de LOUIS et SELENDRE en 1979 (concours Ville-CNR). Ce concours a été initié par la Compagnie Nationale du Rhône qui souhaitait promouvoir l'achèvement de l'aménagement du Rhône, de Lyon jusqu'à la mer. Vingt-deux équipes étaient en concurrence, chacune composée d'un architecte, d'un paysagiste, et d'un sculpteur pour ériger une figure de proue au Confluent. Celle-ci devait être visible de l'autoroute. Ce concours relança le débat de l'aménagement de la presqu'île localement. Un des projets fut sélectionné, mais finalement la ville refusa sa réalisation.
- le projet de R. GAGES au début des années 1980. Cet architecte concepteur du centre d'échange actuel de Perrache relancera à nouveau le débat grâce à l'adoption d'un changement d'échelle de l'analyse du site. Il plaide pour une stratégie de reconquête de tout le sud de la presqu'île. En dehors de toute commande d'étude, il propose après un an de travail, un projet : « Le confluent Lyon métropole internationale ». Ce projet sera médiatisé au gré de plusieurs expositions à Lyon, à Paris, et à Berlin en 1984. Son programme cherche à « [mettre] en valeur la vocation internationale du site » avec des équipements tels que le siège de l'assemblée régionale, le centre international Nord-Sud, le centre international du Commerce, un lycée international, un musée de la machine et de l'utopie à Gerland. Il propose le prolongement du métro jusqu'à la Mulatière. Quelques éléments de ce projet seront d'ailleurs repris dans le projet de porte Sud en 1999.

### **III. A. L'EMERGENCE D'UN PROJET DE METROPOLISATION**

Comment ce territoire est-il apparu comme stratégique pour l'avenir de l'agglomération lyonnaise ? Nous posons cette question dans la mesure où, selon les époques, le processus d'émergence du projet Lyon-Confluence ainsi que son mode de développement semblent avoir oscillés entre un projet issu d'une planification à grande échelle territoriale et un mode de développement « autonome ».

#### **III. A. 1. L'enjeu du rayonnement international de l'agglomération**

En 1987, deux élus locaux, Michel RIVOIRE et Jaques MOLINIER, militent en faveur du «rayonnement international de la presqu'île ». Ils décident, dans le cadre des activités associatives de « Partners for liveable places », de structurer un réseau d'expertises urbaines internationales au sein d'un groupe « Partners Europe ». L'idée est d'y confronter les

expériences relatives à la « mobilisation d'investissements financiers mixtes autour de grands projets urbains » (Lyon confluence 1999). C'est là, à notre avis, l'élément déclencheur de la faisabilité du projet actuel. Après avoir consulté plusieurs architectes lyonnais, le comité « Partners Europe » réunit en 1989 une dizaine d'experts européens et américains lors d'une semaine de réflexion autour de l'avenir du Confluent. Deux esquisses sont alors élaborées et proposées. Nous pouvons nous demander pourquoi ces grands projets n'ont jamais été réalisés. Ce territoire n'attire peut-être pas suffisamment de convoitise ou de dynamiques des acteurs publics et privés pour être réalisés : est-ce lié à la masse d'investissements financiers nécessaires ? Le risque financier n'était-il pas suffisamment assumé par les acteurs publics locaux ? Même s'il est difficile d'y répondre, notons qu'à plusieurs reprises dans l'histoire de ce site des risques financiers importants ont été pris à l'initiative d'acteurs privés (par A. PERRACHE pour les travaux de remblaiement, par les frères SEGUIN pour les chemins de fer PLM). Est-ce dû à la présence d'importantes infrastructures ? Le risque politique de déménager un équipement tel que le Marché d'intérêt National (MIN) est-il trop important ? La présence de l'autoroute A7 sans perspective de développement d'une alternative de transport à court terme dans l'agglomération a-t-elle bloquée le projet ? Les débats sur les voies routières du *Shunt* et du *Top* qui sont des projets de contournement du centre de l'agglomération par des rocade périphériques, sont longs et risqués sur le plan politique. Ces projets sont fortement contestés par des élus de l'Ouest de la Communauté Urbaine. Est-ce lié à la crise immobilière internationale des années 1980 ? Les initiatives politiques ont-elles été trop faibles pour enclencher une dynamique de projet sur le long terme ? L'hypothèse de la masse financière importante à mobiliser pour enclencher un processus de projet sur ce site semble déterminante si l'on se réfère à l'intitulé des travaux des élus M. RIVOIRE et M. MOLINIER dans leurs recherches d'« expériences relatives à la mobilisation d'investissements financiers autour de grands projets urbains » en 1987. Il ressortait de cette recherche que les coûts de ces grands projets sont beaucoup trop importants, les investisseurs privés ou publics ne souhaitant effectivement pas s'engager dans de tels projets dans un contexte de crise immobilière internationale. Les réponses sont probablement multiples. On peut aussi émettre l'hypothèse que ces projets ne s'inscrivaient pas dans une démarche stratégique globale pour l'ensemble de l'agglomération, ou encore qu'ils n'apparaissaient pas prioritaires dans le processus de constitution de cette métropole d'équilibre.

### **III. A. 2. Le problème des activités logistiques**

La mutation de la presqu'île sur le plan urbain semble aujourd'hui en lien avec plusieurs évènements : au cours des années 1980, le centre de tri postal cesse son activité ; la gare ferroviaire de marchandises est de moins en moins utilisée ; le départ du MIN fait débat dans les élections municipales de 1995. En 1997, R. BARRE, alors président de la COURLY annonce la nécessité d'un projet phare pour l'agglomération lyonnaise afin de confirmer sa place de métropole européenne. La COURLY décide alors de créer une « Mission Perrache-Confluent » dédiée au projet « Lyon Confluence », structure temporaire à qui est confiée l'élaboration des cahiers des charges des premières études et la gestion des premiers appels d'offre de prestations. Peuvent-être perçus des germes du processus de projet qui va commencer en 1997 et qui ne va pas s'arrêter jusqu'aujourd'hui, avec l'annonce du départ du MIN comme déclencheur car son déménagement était l'un des objectifs de la mandature précédente, celle de M. NOIR. Certains disent en effet que le projet de départ du MIN a été l'évènement déclencheur du projet « Lyon-Confluence ». On peut se demander si ce n'est pas davantage la faisabilité d'un pôle logistique à l'Est de Lyon qui rend enfin envisageable politiquement et techniquement le déménagement du MIN. En effet, dès 1990, en vue du déménagement du MIN, une « charte d'aménagement de la zone de développement économique de Corbas-Mions » (COURLY 1990). Ces communes se trouvent à l'Est de Lyon. Cette charte est élaborée par l'agence d'urbanisme. Une délibération du conseil communautaire du 2 décembre 1991 affirmait la volonté de transférer le MIN, volonté réaffirmée par une autre délibération le 20 février 1994. Ce site à l'Est pourrait accueillir les activités du MIN et d'autres activités logistiques (abattoirs...). Ce projet de déménagement s'inscrit dans un projet plus vaste de développement d'une zone logistique à l'Est de l'agglomération. Il sera repris par le Schéma Directeur de 1992. Le MIN est un équipement dont l'enjeu est un sujet d'étude à lui seul (JISTA 1999). En fait, il ne déménagera qu'en 2007.

### **III. B. LES OBJECTIFS DEFINIS PAR UNE PLANIFICATION STRATEGIQUE**

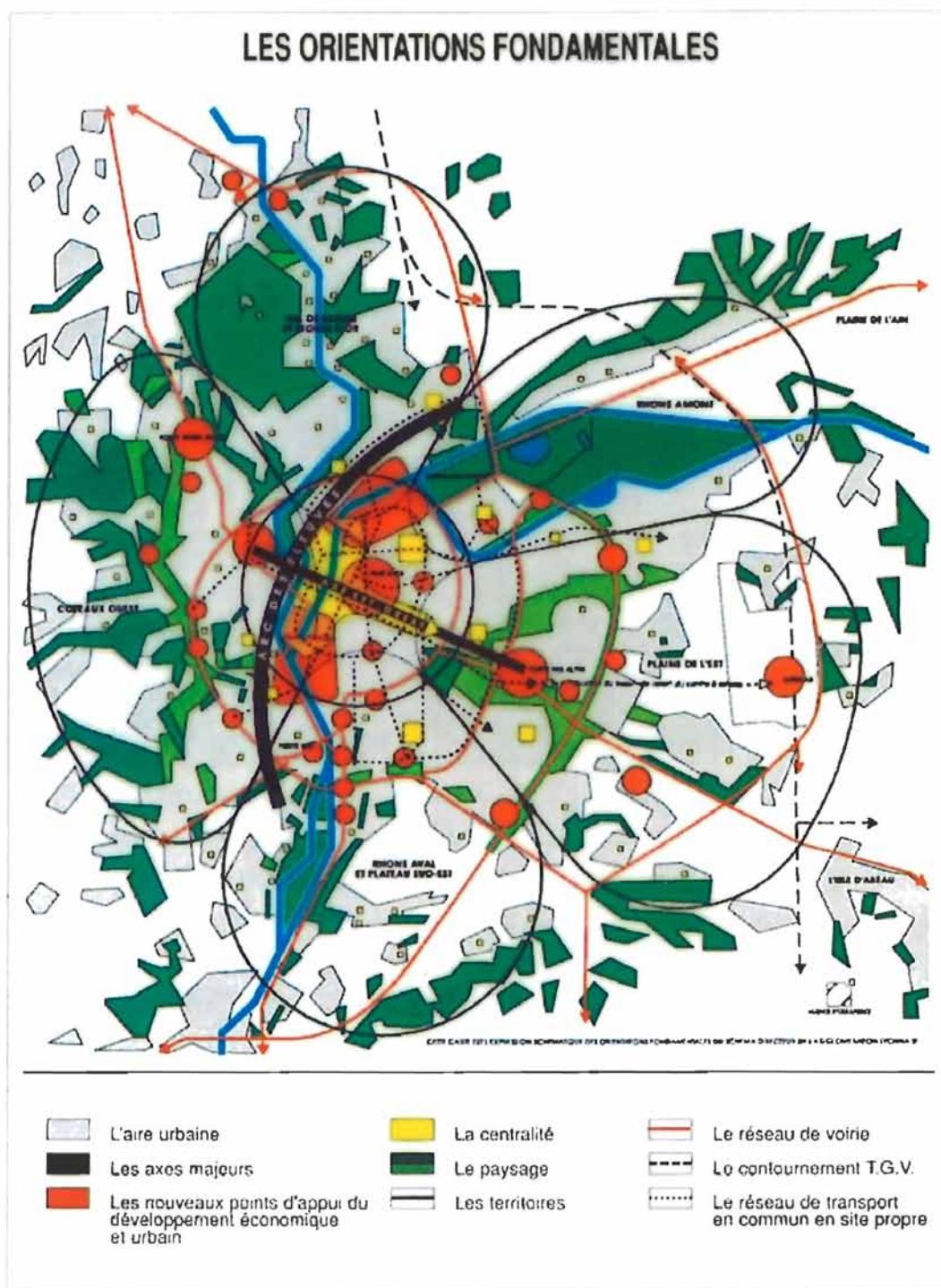
A l'échelle de l'agglomération lyonnaise, une réflexion stratégique est menée entre 1985 et 1992 dans le cadre du « schéma directeur Lyon 2010 ». Ce document a fait référence dans la littérature de la planification stratégique urbaine. Ce schéma a défini le territoire des « portes Sud » de l'agglomération comme prioritaire en matière d'aménagement.

**Figure 6 : Schéma des orientations fondamentales de « Lyon 2010 »**

Source : F. ASCHER, *Métapolis*, O. JACOB, 1995, page 169

Figure 6 : Schéma des orientations fondamentales de  
 “Lyon 2010”

LYON 2010 : un projet d'agglomération  
 pour une métropole européenne



(Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon.)



En 1990, lorsque l'agence d'urbanisme et la Communauté Urbaine, en associant experts et institutions très diverses, élaborent le « Schéma directeur Lyon 2010 », elles définissent ce secteur comme représentant de grands enjeux pour le centre de l'agglomération :

- le site soumis à un trafic de transit important génère une certaine image de Lyon ;
- il présente également un potentiel foncier rare en centre-ville ;
- le risque industriel y est élevé.

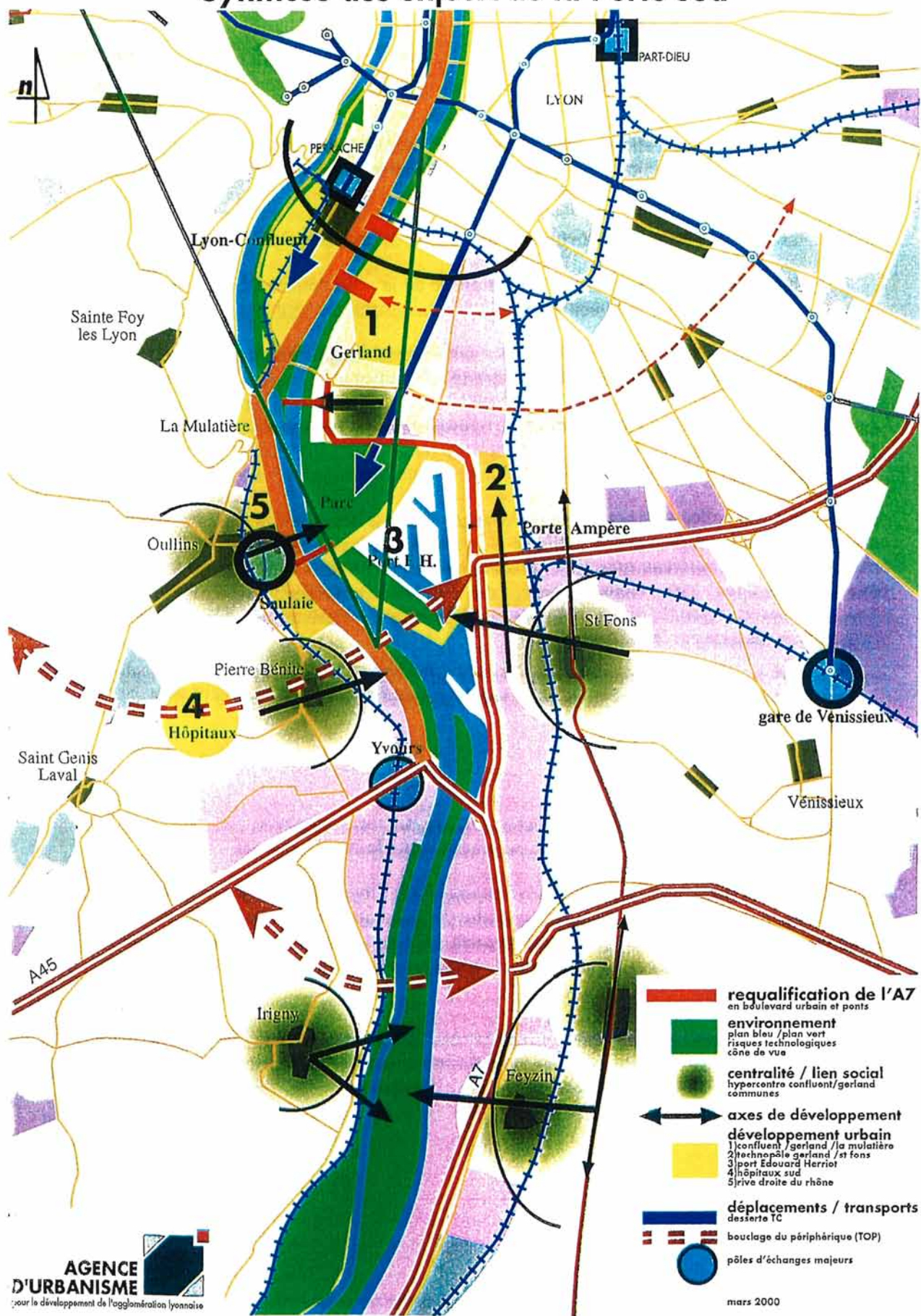
Aussi, le Schéma Directeur définit-il le site comme stratégique : « les collectivités [devraient] intervenir de façon prioritaire sur ces centaines d'hectares mutables ». Ce schéma sera transcrit dans d'autres documents de planification territoriale de l'agence d'urbanisme et des services de la COURLY. Parmi ces documents, on compte le plan de développement des Portes Sud, l'un des cinq secteurs d'action définis dans le schéma directeur. Ce secteur se trouve dans le prolongement du centre historique de Lyon et sur l'arc des fleuves (flèche du schéma directeur « Lyon 2010 »). Le territoire « Portes Sud » comprend le Confluent, Gerland, le port Edouard Herriot, les communes de Oullins, de la Mulatière, de St Fons et de Pierre Bénite, quelques 115 000 habitants et 75 000 emplois avec la vallée de la Chimie.

**Figure 7 : Plan de référence « Porte Sud » .**

**Source : COURLY Annexe thématique au « Plan directeur Porte sud ». Volet habitat. P. 21**



# Synthèse des enjeux de la Porte sud





Le site présente également un enjeu démographique important pour le centre de l'agglomération. L'une des évaluations du « Plan de référence de 2001 » envisage une augmentation de la population de plus de 50 000 habitants sur ce secteur. Cet ensemble stratégique du centre comprend Gerland (dont la requalification paysagère récente (2000) a par ailleurs été confiée à François Grether, urbaniste-paysagiste qui a déjà en charge des études sur le Confluent). Il peut paraître étrange d'évoquer ici d'autres quartiers que celui de Confluence, mais il faut saisir que l'échelle territoriale du projet pour les « urbanistes territoriaux » de la Communauté Urbaine est bien celle-ci, même si, à la SEM, cette échelle n'est pas évoquée dans le travail quotidien.

**Figure 8 : Image aérienne (A7, Gerland, le port, "Lyon-Confluence" )**

**Source : COURLY Annexe thématique au « Plan directeur Porte sud ». Volet habitat**

Figure 8 : Photos aérienne

La Porte Sud dans l'agglomération lyonnaise



Ce schéma directeur de 1992 s'appuie toutefois sur plusieurs documents développés en parallèle :

- des documents d'orientations tels que :
  - le « plan bleu » : il s'agit d'un schéma d'aménagement sectoriel adopté par la Communauté Urbaine en 1992, traitant des berges du Rhône et de la Saône. L'objectif de cet outil prospectif et incitatif est de doter le Grand Lyon et les communes d'un schéma global d'aménagement de ces espaces fluviaux. « Le document planifie les actions à mener et les financements pour la réalisation d'aménagements sur berges destinés à la facilitation de la navigation, aux loisirs et à la protection des sites ». Le plan bleu a été remis à jour en Avril 1998. Le projet "Lyon-Confluence" prévoit la mise en valeur des berges de la Saône par des aménagements paysagers et nautiques en accord avec les orientations du plan Bleu en 2000.
  - le « plan vert ».
- des documents de planification tels que le PDU.

Ces documents généraux seront à nouveau élaborés en fonction des scénarii d'intervention qui seront prévus par la suite sur ce secteur. Ce territoire des Portes Sud fit aussi l'objet de quelques projets sous Michel Noir. En 1989, Michel STEINBACH, paysagiste, avait proposé un plan de pré-verdissement qui n'a pas été réalisé, mais il a en quelque sorte posé les premiers éléments de l'aménagement d'une grande partie de Gerland pour les quelques années suivantes. Ainsi, l'élaboration du « Schéma Directeur Lyon 2010 » a permis de positionner le site de la confluence comme un espace à enjeu majeur pour le devenir métropolitain de Lyon. Ce processus d'émergence du projet est totalement différent de celui de Nantes, où la mise à l'agenda politique du projet de métropolisation ne se fait pas à partir de la planification territoriale mais davantage à partir des projets de territoire ponctuels.

### **III. C. LA PLANIFICATION STRATEGIQUE GLOBALE POUR LEGITIMER LE PROJET SUR L'AGENDA POLITIQUE**

A la différence du cas nantais, le projet Lyon Confluence est un enjeu politique assez peu partagé par les acteurs institutionnels locaux lorsqu'il est mis à l'agenda politique municipal et communautaire.

### **III. C. 1. Le départ du MIN fait débat dans les élections municipales de 1995**

Le déménagement du Marché d'Intérêt National présente plusieurs enjeux. C'est une question fortement politisée localement depuis plusieurs années : son déménagement transformera dans une certaine mesure l'activité commerciale et logistique du centre ville. Cela aura des effets sur l'ensemble de la logistique des marchés, des restaurants, des petits commerçants (fleuristes, traiteurs...), et des flux du centre ville. Son déménagement implique des infrastructures capables d'accueillir les flux que l'équipement génère à l'Est de l'agglomération. Or, le débat politique est tendu entre les élus de l'Est et de l'Ouest, qui refusent des infrastructures nouvelles. Le déclassement de l'autoroute favorisera aussi la requalification de la presqu'île. La libération des terrains municipaux et intercommunaux du MIN est aussi une modification considérable du système foncier de la presqu'île. Les problèmes judiciaires de Michel Noir placeront cette question au second rang des affaires locales.

### **III. C. 2. R. BARRE met le projet à l'agenda politique intercommunal**

Pour donner corps aux nouvelles ambitions métropolitaines de Lyon, R. BARRE, président de la Communauté Urbaine, annonce officiellement, en 1997, la nécessité d'un projet phare pour l'agglomération lyonnaise afin de confirmer sa place de métropole européenne : ce sera « Lyon Confluence »<sup>31</sup>. R. BARRE affirme qu'« il n'y a pas de grande métropole sans grand projet d'avenir ». En fait deux ans plus tôt, à partir de 1995, R. BARRE avait commencé le processus de projet Lyon Confluence en commandant des études financées par la COURLY et la Ville de Lyon. En décembre 1996, la Communauté Urbaine lance un appel d'offre pour la conception d'un « plan de développement pour la presqu'île Sud ». A cette date, des germes de ce projet existent depuis plusieurs années. Le transfert du MIN est annoncé par R. BARRE en 1999, afin d'enclencher « un processus irréversible » pour la requalification de la presqu'île. En 2006, le marché est encore en activité sur la presqu'île. La multitude de projets énumérés ci-dessus est évoquée dans un document intitulé « *projet urbain / strategy for urban renewal* »<sup>32</sup>, datant de 1999. Ce document conte une histoire des différents projets pour Perrache-Confluent. Il cite l'appel d'offre de 1997 élaboré par la Mission Perrache-Confluent, et remporté par le groupement Mosbach-Melot, sans se référer aux documents de planification élaborés entre temps par la Communauté Urbaine. Autrement dit, il ne mentionne aucunement

---

<sup>31</sup> R. BARRE. « le Confluent », dossier de Presse, Mission Lyon Confluence, 1997

<sup>32</sup> « Projet urbain , strategy for urban renewal », *Les cahiers Lyon Confluence*, Octobre 1998-Avril 1999.

les schémas directeurs stratégiques de la Communauté Urbaine ou de l'agence d'urbanisme. Il signale toutefois que, pour la première fois, avec cet appel d'offre, « les instances politiques locales (Ville et CU-Grand Lyon) seront à l'initiative du débat relatif à l'avenir de la presqu'île et l'appréhenderont comme site stratégique dans la perspective du renfort d'un hypercentre d'agglomération et du positionnement concurrentiel de Lyon par rapport aux autres métropoles européennes ». Ce texte affirme ainsi le caractère stratégique de la presqu'île dans le devenir de la métropole et le rôle d'initiative des instances politiques locales dans leur processus de métropolisation. L'une des questions est de savoir si le projet "Lyon-Confluence" s'inscrit dans une planification stratégique globale pour l'ensemble de la métropole ou s'il s'agit d'un projet exceptionnel autour duquel on tente de faire converger les actions publiques d'un mandat comme ce fut le cas à Nantes. Nous faisons l'hypothèse qu'au delà des questions financières, les multiples projets successifs sur le territoire du confluent (plus de 150 projets recensés) n'ont pas abouti jusqu'ici en partie parce qu'ils ne s'inscrivaient pas dans une stratégie globale pour l'ensemble de l'agglomération. Le projet "Lyon-Confluence" actuel, ou du moins la décision d'intervenir sur ce site semble s'inscrire dans une démarche de « planification stratégique » à plus grande échelle et a participé à le rendre incontournable à travers l'élaboration du « Schéma directeur de Lyon 2010 », célèbre en France pour sa méthode et sa dimension stratégique.

### **III. C.3. Les grands acteurs**

Le processus d'émergence de ce projet est moins étudié sous les aspects institutionnels que celui de Nantes, dans la mesure où cette dimension est en partie moins prégnante. En effet, le projet Lyon Confluence est surtout porté politiquement par une personnalité politique locale forte R. BARRE, et deux collectivités locales anciennes, la communauté urbaine de Lyon et la Ville de Lyon. Par la suite, ce projet connaîtra soit des ralentissements, que l'on peut rattacher à certaines oppositions politiques. C'est le cas, par exemple, de l'embroglio autoroutier et du contournement de l'agglomération avec l'opposition d'une partie des élus de la Communauté urbaine. Par exemple, le positionnement du Conseil Général est divers, actionnaire de la SEM Lyon Confluence, son rôle d'accélérateur de la dynamique du projet n'est pas aisément identifiable dans le projet du Musée de la Confluence<sup>33</sup>. D'une part, le choix du site a été long à définir, et le début des travaux a également été fort attendu. Par ailleurs, le rôle joué par l'Etat est multiforme sur cet espace fortement contraint par des équipements logistiques,

---

<sup>33</sup>Entretien 2004

routiers et portuaires. En effet, plus loin, nous verrons que l'Etat joue à la fois un rôle de police (sécurité des fleuves, principe de précaution face au transport de matières dangereuses...) mais aussi d'investisseur ou de déclencheur à travers ses multiples agences : RFF, SNCF, VNF, CDC par exemple. Il est aisé de constater que l'Etat a un rôle très diversifié selon ses agences parapubliques ou ses institutions telles que la Préfecture. Il joue un rôle dans le déplacement de l'autoroute, dans l'avancée des décisions en vue du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, ou dans la transformation de la gare de Perrache.

### **III. D. LA PRISE EN MAIN DU PROJET PAR LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE OU LE REFUS D'UN PROJET ICONIQUE CLEF EN MAIN**

Ainsi en 1996, la Communauté Urbaine décide de créer une « Mission », structure temporaire à qui est confiée l'élaboration des cahiers des charges des premières études et la gestion des premiers appels d'offre : la « Mission Perrache-Confluent ». Celle-ci a lancé trois appels d'offres successifs de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

#### **III. D. 1. L'initialisation du projet par la « Mission Perrache-Confluent »**

En 1997, la « Mission Perrache-Confluent » avait pour objectif de développer un projet sur la presqu'île. Elle a lancé deux appels d'offres successifs de missions d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) suivis par des marchés à bons de commande. Tous deux se sont avérés infructueux. Le groupement communément appelé BOHIGAS-MELOT-MOSBACH a été retenu à l'issue d'un troisième appel d'offre dont l'objet était la rédaction d'une note stratégique sur la façon dont ils envisageaient d'occuper le territoire. Leur projet a apparemment été retenu parce qu'il « osait » la démolition du centre d'échange, une transformation complète de la gare et le déclassement de l'autoroute A7. Les propositions des autres équipes concurrentes les maintenaient sur le site. Le projet retenu éliminait ainsi toutes les « barrières » Nord-Sud entre la presqu'île et le centre-ville, proposant ainsi un prolongement du centre-ville.

#### **III. D. 2 La mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage du groupement MBM**

La commande de la Mission Perrache-Confluent était de rédiger une « note stratégique » sur le mode d'occupation du territoire. Le groupement BOHIGAS-MELOT-MOSBACH a été sélectionné en octobre 1997, et a rendu un projet en juillet 1998. Durant l'année 1998, il a choisi de préparer ses propositions loin du regard du public. Le projet fut conçu en moins

d'un an par ce groupe restreint d'experts. Une maquette de l'aménagement urbain proposé par le groupement fut élaborée entre 1998 et avril 1999. Le groupement d'experts mobilisés comprenait des architectes, des économistes, des experts techniques, des experts financiers, des paysagistes. Parmi les participants on compte : MACARY, partenaires développement-Latitude nord ; Taller de Arquitectura (BOFILL, ANDERSEN, ...) ; Agence Kenzo TANGE, SERETE Construction ; AUKETT associates – GERAU ; Oriol BOHIGAS, Thierry MELOT, Catherine MOSBACH, .... Le groupement choisi était composé de huit entités dont les Ateliers MELOT et associés, l'agence MARTORELL, BOHIGAS et MACKAY (MBM), C. MOSBACH paysagiste, et SETEC comme bureau d'étude technique. Etait également associé un spécialiste du montage financier. Leur méthode de travail a été celle du « travail en agence », en demandant régulièrement des documents et des informations aux différents services de la Communauté Urbaine. Cependant, ces échanges ont été apparemment limités. Ils étaient essentiellement constitués d'une collecte de données avec assez peu de discussions stratégiques avec la maîtrise d'ouvrage, la mission ou la communauté urbaine. Un projet fut dessiné en 10 mois. Cette équipe fut choisie pour le caractère audacieux de sa proposition. La démarche est aujourd'hui qualifiée de « très guerrière » par les commanditaires :

- « on investit beaucoup sur le plan financier ;
- on déclasse l'autoroute ;
- on fait un bouclage du périphérique ;
- on fait un grand contournement autoroutier ;
- on démolit le centre d'échange ;
- on évacue le marché de gros ;
- et enfin on peut commencer à construire après avoir fait le vide »<sup>34</sup>.

Dans sa programmation, le groupement proposait :

- un grand parc à la pointe, surélevé avec le passage du TER en souterrain ;
- un port à l'emplacement actuel du port Rambaud, avec un bassin intérieur ;
- deux grands bâtiments dans un parc à l'emplacement actuel du MIN comprenant :
  - un pôle de recherche et d'activité ;
  - une cité des arts, des sciences et des techniques
  - un grand jardin de la gare d'eau
- une promenade côté Saône ;
- le quai de Perrache en boulevard urbain (ce qui implique le départ de l'autoroute) ;

---

<sup>34</sup> Entretien, 2004



- un parc à la place du centre d'échanges ;
- une ligne de métro ;
- un immeuble de grande hauteur (IGH) à la pointe ;
- le dessin des îlots pour le nouveau quartier.

Sur le plan paysager, certains éléments sont aujourd'hui considérés comme « *hors de propos* »<sup>35</sup>. C. MOSBACH souhaitait par exemple aménager un parc surélevé sur la pointe. Cependant ce parc de 30 ha s'avérait trop petit pour un parc d'agglomération, comparé au parc de Gerland de 70 ha, et à celui de la Tête d'Or qui en fait 80 ha. Le parc était également trop grand pour un parc de proximité et il était très coûteux. Elle proposait un parc en pente pour cacher la voie ferrée. C. MOSBACH avait également proposé des pontons flottants sur la Saône. Ainsi, on se retrouvait avec un monticule artificiel et coûteux au milieu de la presqu'île « sans aucune justification topographique, ou géographique »<sup>36</sup>. Le groupement proposait un quartier du port, un quartier des berges de Saône, un quartier de la gare. Se formait alors un quartier au Sud : le quartier de la Confluence.

La démarche est qualifiée de rigide par la maîtrise d'ouvrage actuelle du projet.

Le projet était très « abouti dans la forme » avec :

- une maquette précise avec les îlots,
- des représentations de l'occupation des îlots,
- des représentations des immeubles (IGH...) comprenant : l'occupation des îlots, la forme des îlots, la forme du bâti,
- un zonage précis de la totalité du nouveau quartier, à l'image d'« un urbanisme de zoning » : un quartier de tertiaire près de la gare ; des quartiers résidentiels à côté du port et des berges de Saône; un quartier à caractère plus ludique à la pointe organisé autour d'un équipement muséal à la fois scientifique et artistique, qui occupait une grande emprise foncière et qui « coupait la presqu'île en deux morceaux ».

Le projet proposé comprenait :

- un programme de SHON<sup>37</sup>,
- un programme d'équipements publics,
- un plan d'action des différentes opérations sur plusieurs années (planning 1999-2001),
- des réalisations de préfiguration (jardins, ...) et des réalisations définitives,

---

<sup>35</sup> Entretien 2001

<sup>36</sup> Entretien 2004

<sup>37</sup> Expression utilisée en construction immobilière, indiquant la Surface Hors Œuvre Nette (SHON).

- un bilan financier.

L'ensemble du plan était caractérisé comme « très sectorisé et monofonctionnel ». Le groupement avait par ailleurs dessiné et mis en relief « une image très achevée »<sup>38</sup>, qui en quelque sorte proposait aujourd'hui l'image de la ville telle qu'elle sera dans 30 ans, sans laisser percevoir de la souplesse dans l'aménagement de ce territoire, ni des adaptations successives. Ces études s'inscrivaient dans un plan-masse que l'on complétait : « il y avait le projet, et on commençait à voir comment il fonctionnait, comment le remplir. Ils proposaient 1,2 millions de mètres carrés de SHON », « mais il n'était aucunement question de revenir sur la forme urbaine qui avait été dessinée »<sup>39</sup>. En cas, de contraintes de fonctionnement ou autres, le plan-masse était une base, un postulat. Au final, le projet aurait été très proche du dessin de 1998. Ces derniers éléments auraient à la fois séduits et engendrés de mauvaises critiques au sein de la maîtrise d'ouvrage et du public. Globalement, l'intervention est jugée aujourd'hui comme trop brutale, coûteuse, et aurait nécessité un investissement public préalable très élevé dont les retombées se situaient à très long terme. Cela constituait des risques politiques non négligeables. La transformation de la gare, pré requis à la suite de l'opération, nécessitait déjà beaucoup de temps. Cet aspect relativement peu évolutif du plan et de la programmation expliqueraient le changement de l'équipe. Des questions restent posées : dans ce type de projet à grande échelle, à qui revient la définition du plan-masse ? la programmation ? la définition de la composition urbaine ? Ce projet ambitieux a été fortement médiatisé. Une maquette du projet a été montrée d'octobre 1998 à Avril 1999. La Communauté Urbaine a engagé une concertation en juillet 1998.

**Figure 9 : Photos de la maquette « projet urbain »**

**Source : Plaquette Le Confluent, 1999, p.8; p.10, p.11 ; p.17**

---

<sup>38</sup> Entretien 2004

<sup>39</sup> Entretien 2001

Figure 9 : Photo de la maquette "Projet urbain"

**Suppression du Centre d'échanges et recomposition de la gare de Perrache pour rétablir une circulation naturelle : il sera désormais possible d'aller du nord vers le sud et vice-versa sans changer de niveau.**  
 Suppression of the Transit Centre and recomposition of the Perrache station in order to recreate a natural flow of movement. It will once again be possible to go from north to south and vice versa without changing levels.

**Retour aux sources, le cours de Verdun redéfinit l'espace public qu'il était il y a 30 ans...**  
 Return to tradition: the Cours de Verdun will once again become the public area that it was 30 years ago...



**Les actus fondateurs achèveront de transformer l'image du quartier et seront un des facteurs essentiels du rayonnement de la ville et de l'agglomération pour peu - et tel est l'espoir - que leur caractère symbolique dépasse l'attrait éphémère local.**  
 The "founding acts" will put the finishing touches to the image of the new district, adding an essential and symbolic element to the transformation of the city and its urban area. The aim is to give them a symbolic value that transcends merely local appeal.

**Le port de plaisance de Lyon, situé sur les rives de la Saône, à quelques encablures du Confluent, servira un pôle touristique : accueil de 500 plaisanciers, hôtels, restaurants, loisirs, bâtiments aménagés amarrés aux berges...**  
 The Lyon pleasure port on the banks of the Saône, a few cables' length away from the Confluent, will become a tourist attraction: facilities for 500 pleasure boats, hotels, restaurants, leisure centres, house-boats moored to the banks...

# Lyon Confluence au XXI<sup>e</sup> siècle

## Lyon Confluence in the Twenty-First Century

Ces propositions ont fait l'objet d'une exposition dans les locaux de la Mission sur la presque île dans une partie des bâtiment du MIN : 24 000 personnes seraient venues visiter l'exposition, et plus de 1000 contributions écrites ont été enregistrées.

Une grande maquette y avait été exposée. La présence de l'immeuble de grande hauteur concentrait une grande partie des inquiétudes exprimées par le public. Les diverses contributions ont fait l'objet d'une exposition-restitution dans le cadre d'une seconde exposition intitulée « Dialogues urbains ». Selon les témoignages, ces expositions « ont fait naître de grands rêves pour ce site » et auraient permis de révéler « son potentiel ».

Il semble que la faisabilité de ce projet et le mode d'élaboration proposé ont notoirement participé à sa remise en cause :

- l'évaluation financière du projet :
  - o le coût du démantèlement du centre d'échange,
  - o le coût d'aménagement du parc,
  - o la faisabilité d'un contournement d'une partie du trafic ferroviaire
- la méthode de travail du groupement aurait participé à ce qu'on ne poursuive pas le travail avec cette équipe : « elle aurait travaillé en chambre », et non pas avec les membres de la maîtrise d'ouvrage « comme si le rôle de la maîtrise d'ouvrage avait été totalement délégué ».

Ainsi, cette première prestation AMO est apparue aux acteurs comme trop complète et empiétant sur le travail de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans la gestion de la programmation, y compris sur le long terme. Cette étude peut donc être classée parmi les études préalables qui permettent de mettre en évidence les potentialités d'un site. Mais elle semble difficilement réalisable à l'égard des risques politiques et économiques liés à la production d'un programme d'un million deux cent mille m<sup>2</sup> de SHON sur un dessin non évolutif. Cette mésaventure pour l'AMO et la maîtrise d'œuvre permet toutefois de baliser certains éléments :

- les potentialités programmatiques du site
- l'intérêt du public pour un projet d'aménagement
- le renforcement du risque politique du projet
- la nécessaire interaction avec les institutions nationales pour la reconversion des infrastructures du site (pôles d'échanges et MIN)

### **III. D.3 . Vers un recadrage du processus**

En juillet 1999, la « Mission Perrache-Confluent » disparaît au profit de la création d'une SEM Lyon Confluence, concessionnaire de l'aménagement du confluent. Cette SEM lança à son tour son propre appel d'offre d'AMO. La Communauté Urbaine continuait à travailler avec le groupement Bohigas-Melot-Mosbach mais de façon moins soutenue. Pendant la phase transitoire de fin du contrat d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage et de création de la SEM « Lyon Confluence », des études de cadrage ont été commandées par la « Mission Perrache-Confluent ». Elles ont servi en l'occurrence à définir la commande de l'étude urbaine suivante finalement confiée à F. GRETHER-M. DESVIGNES. Ces études de cadrage lancées en janvier 2000 considéraient une partie des propositions et du programme du groupement. Comme nous le verrons plus tard, c'est une autre démarche de développement du projet qui est adoptée par la SEM. Depuis 1999, quelques aménagements transitoires ont été inaugurés tels qu'une promenade en bord de Saône, offrant une vue sur les « Balmes ». Nous verrons plus précisément les travaux de programmation et de développement de la SEM dans la partie suivante. En résumé, le processus d'émergence du projet Lyon confluence semble relever plus d'une histoire constituée d'évènements isolés qui, tant qu'ils ne s'inscrivent pas dans une planification stratégique à l'échelle de l'agglomération, ne participent pas à la transformation flagrante de ce territoire. La difficile émergence d'un processus de projet continu pourrait s'expliquer par d'autres paramètres :

- le coût élevé de ces grands projets ;
- l'évolution des facteurs de métropolisation : la métropolisation ne repose plus seulement sur la concentration des équipements et des infrastructures logistiques, mais aussi sur un grand projet d'aménagement offrant qualité paysagère, culture et loisirs.

Par ailleurs, nous observons que la métropolisation est prise en charge par un gouvernement urbain ou par l'un de ses satellites (mission, SEM) et non plus par l'Etat. Concernant le mode de pilotage du projet, nous constatons également le refus de confier l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine (le pilotage progressif de la programmation, la gestion des risques financiers) à un AMO ou à des maîtres d'œuvre. Le gouvernement urbain a choisi de sauvegarder ce rôle de gestion de l'évolutivité du projet par le biais d'une équipe de projet dédiée dans un satellite institutionnel.



## **PARTIE I. CHAPITRE IV. LE PROJET EUROMEDITERRANEE A MARSEILLE**

Dans notre étude, le cas d' « Euroméditerranée » ne sera pas aussi développé que les deux précédents, mais il présente un intérêt de par son ambition comparable au deux autres projets, mais aussi en terme de développement urbain et pour sa configuration institutionnelle. Comme Lyon et Nantes, Marseille était l'une des métropoles d'équilibre définies par la DATAR. Le port de Marseille-Fos est en déclin depuis un certain nombre d'années. Et l'agglomération marseillaise est réputée pour son chômage et la décroissance de sa population dans un département qui connaît une croissance démographique. Le projet « Euroméditerranée » fait couler beaucoup d'encre dans les milieux professionnels d'urbanisme. Est-ce dû à la culture légendaire Marseillaise ? A la promotion faite du projet ? à la masse financière ? A la place de l'Etat dans ce projet ? A l'espoir d'un renouveau de l'économie marseillaise ? Les interrogations, et peut-être les espoirs, sont nombreux de la part des professionnels. A la différence des deux autres projets, « Euroméditerranée » est un projet fortement marqué par un bâti ancien à rénover (rue de la République) et une présence de l'Etat affirmée à travers un Etablissement Public d'Etat (l'EPAEM, Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée). Dans notre démarche d'étude, cette présence de l'Etat ne présume en rien des activités ou des modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Nos observations le mettront en évidence. En effet, nous verrons aussi avec le cas Marseillais que la place de l'Etat n'est plus au centre du processus de métropolisation. Il peut toutefois être étroitement associé au processus de projet à travers ses agences (ou satellites). Il s'inscrit dans un partenariat avec les collectivités locales.

L'Opération d'Intérêt National (OIN) décrétée en Décembre 1995, Euromediterranée porte sur 313 hectares au centre ville de Marseille, sur un territoire comprenant le Fort Saint Jean, le port, les quartiers de la Joliette, une partie du quartier du Panier, d'Arenc, et de Belzunce, et sur une partie de l'avenue de la République, incluant la gare Saint Charles et des friches de la Belle de Mai. Cette assise territoriale a évolué au fil du projet. Sur ces 313 ha, 205 ha sont des propriétés publiques, et 108 ha sont des propriétés privées. Le périmètre compte 28 700 habitants, environ 30 000 emplois et concentre un taux de chômage de 27%. L'habitat y est dans l'ensemble ancien : sur les 14 500 logements, plus de 50% sont antérieurs à 1900, 3 000 sont vétustes, un tiers sont vacants et 1800 sont des logements sociaux.

### **Figure 10 : Plan du secteur d'Euroméditerranée**

**Source : EPAEM. 2001**

Carte du périmètre avec les 4 sites clés :

- Cité de la Méditerranée
- Zac Joliette
- Zac St-Charles
- Pôle de la Belle de Mai

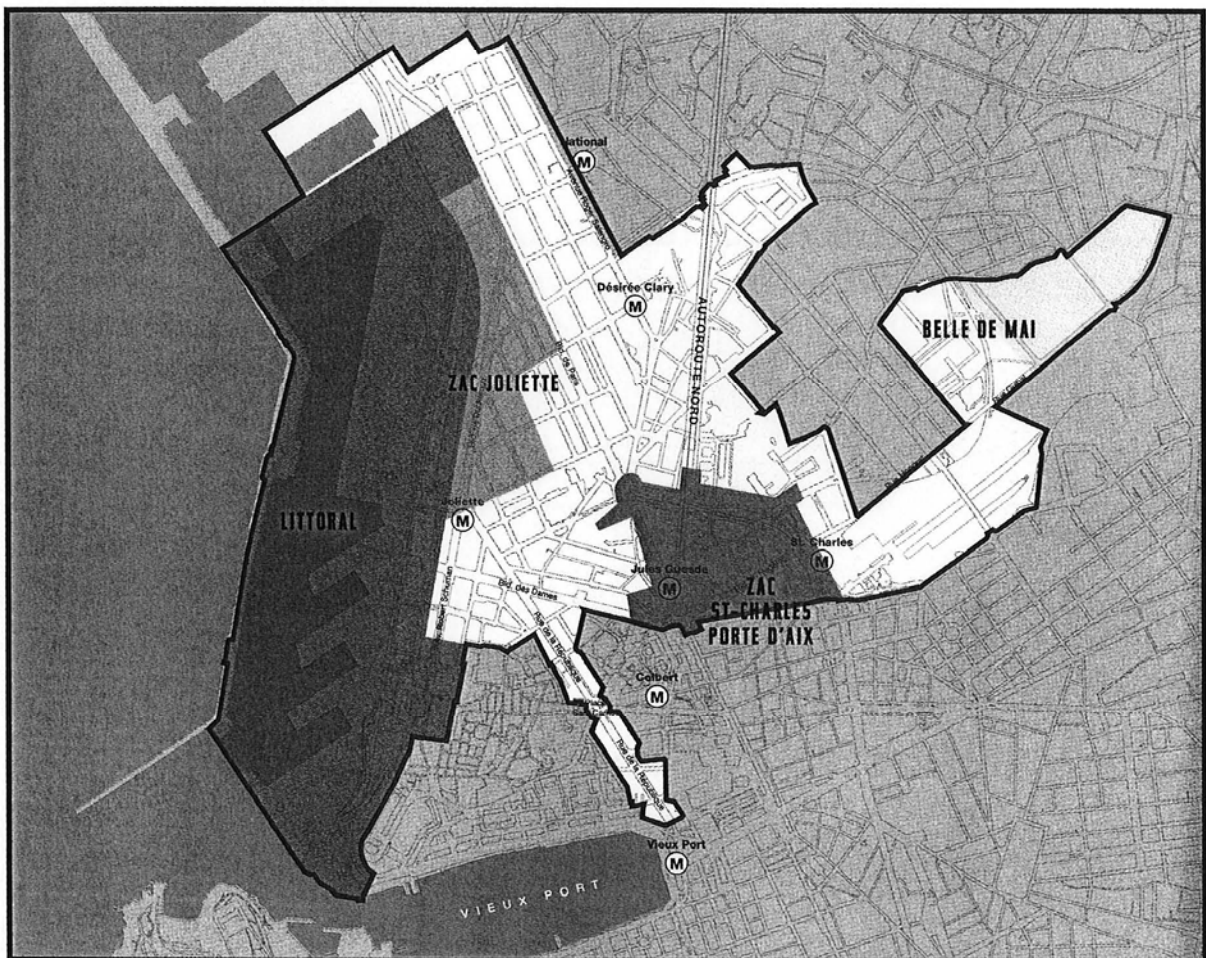


Figure 10 : Plan du secteur d'Euroméditerranée

#### **IV. A. DES PLANS RAREMENT MIS EN ŒUVRE**

La planification de la métropolisation marseillaise a été incarnée par plusieurs grands noms (BECQUART 1994), comme GREBER (1933)<sup>40</sup>, BEAUDOUIN (1941) pour ne citer que ceux du siècle dernier. La planification d'une métropole comme Marseille a aussi mobilisé la DATAR (Marseille est une métropole d'équilibre, au même titre que Lyon et Nantes), une agence d'urbanisme existe depuis 1970. Le Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise de 1969 élaboré par un OREAM et le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération Marseillaise de 1973, ont prévu des zones de croissance urbaine, des polarités centrales et périphériques (Château Gombert, Bonneveine, La Valentine, Saint Antoine)<sup>41</sup>. Toutefois, ces plans donnaient peu de cadre au développement au Nord et à l'Ouest de la métropole, notamment vers les secteurs de l'étang de Berre, Aix. Ces dynamiques de planification ont généralement été peu reprises dans le débat politique local<sup>42</sup>. Elles ont souvent été portées et développées dans les services techniques des diverses institutions. Ces divers plans n'ont pas empêché le développement de l'agglomération vers Aix et Aubagne, alors que Marseille perdait de sa vitalité économique durant ces dernières décennies. Les années de crise économique n'ont pas épargné certaines difficultés de l'action urbaine. Nous pouvons prendre pour exemple les multiples échecs des projets du secteur du centre Bourse, et les nombreux projets pour la Canebière.

#### **IV. B. DES EFFETS DES MODES DE GOUVERNEMENT LOCAUX SUR L'AMENAGEMENT URBAIN**

Le gouvernement municipal tenu par G. DEFERRE depuis 1953 (jusqu'aux années 1980) est basé sur une prise de distance par rapports aux communistes et une quête d'électorat laissant place aux centristes pour la « gestion des choses » (de l'urbanisme aux infrastructures, en passant par la promotion privée), et confiant aux socialistes la « gestion des hommes » (le logement social, les équipements sociaux et l'action sociale (PINSON 2002). Il semble important de noter que G. DEFERRE craignait fortement le communisme et certains élus communistes, ce qui lui fit refuser pendant longtemps les regroupements avec les communes de la périphérie de Marseille<sup>43</sup>. Sans grande politique d'aménagement territorial, une

---

<sup>40</sup> Plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement de la ville de Marseille, Jaques GREBER, 1933

<sup>41</sup> TULASNE E., « trois décennies de planification (1960-1990) », in D. BECQUART (1994), page 56

<sup>42</sup> TULASNE E. ;, « trois décennies de planification (1960-1990) », in D. BECQUART (1994), page 63 et suivantes.

<sup>43</sup>Entretien



polarisation Nord-Sud se crée au fil du choix des investissements privés et publics. Cela favorisa la création d'équipements dans le Sud de Marseille, et la construction de logements sociaux vers le Nord. Sous G. DEFERRE, le développement de l'emploi public (port, hôpitaux, organismes socio-culturels) va fidéliser l'électorat socialiste. Force Ouvrière est un syndicat très présent dans les services de la Ville, et dans leurs satellites. En 1977, les Groupes d'Action Municipal (GAM, mouvement citoyen à connotation politique de gauche que l'on retrouve au niveau national dans toutes les grandes villes) jouent un rôle important et permettent aux socialistes d'obtenir une majorité municipale, sans l'appui des milieux centristes. Les élections municipales de 1983 voient le maintien des socialistes grâce à une alliance avec le parti communiste local (PINSON 2002). Mais les luttes intestines au parti socialiste vont précipiter l'émergence de nouvelles figures au sein du parti. R. VIGOUROUX, contre toute attente des partisans encartés du parti socialiste, gagne les élections municipales en 1989. Par ailleurs, la petite bourgeoisie locale trouve une assise confortable dans l'investissement immobilier, dont l'un des leaders politiques de centre droit est J-C GAUDIN. Celui-ci était pendant longtemps un élu responsable de l'urbanisme à la Ville de Marseille avant de devenir maire en 1995. En somme, les enjeux politiques se portaient sur la maîtrise de l'électorat de la ville plus que sur l'aménagement d'un ensemble métropolitain.

#### **IV. C. LA CONSTRUCTION D'UN ENJEU ECONOMIQUE ET POLITIQUE**

L'histoire d'« Euroméditerranée » débute avant la création de l'opération d'intérêt national. Les acteurs de l'opération ayant beaucoup changé depuis 1993, retracer une histoire d'« Euroméditerranée » semble une longue mission. Cependant, nous avons pu déterminer quelques évènements de l'histoire de cette opération. Le futur concept « Marseille Métropole Euroméditerranée » naît dans les années 1980 dans un contexte de décentralisation et de promotion de la création de la CEE. Il est d'ailleurs difficile d'établir une « vérité » partagée par les acteurs sur la naissance du projet. L'agglomération Marseillaise abrite le plus grand pôle portuaire français sur la Méditerranée. Le port est situé dans la partie historique de la ville également en déclin. Une nouvelle ambition économique est recherchée par des acteurs locaux. Différentes interventions pour l'extension du centre historique ont déjà eu lieu, notamment pour un centre directionnel sur les quartiers de Belzunce et du Panier. Le bilan mitigé du Centre Méditerranéen de Commerce International et l'enlisement du centre directionnel sont interprétés par les acteurs locaux comme un besoin de redéploiement des

activités de services en faveur de l'économie régionale (activités d'affaires, tourisme lié au centre ville, au port, et à la gare Saint Charles).

#### **IV. C. 1. Une initiative des acteurs économiques : l'enjeu international**

En 1986, le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille Provence (CCIMP) commande une étude « Marseille Provence International » (1986), pour une « nouvelle ambition pour l'économie de Marseille et de la Provence dans la perspective de 1992 » commanditée par M. MERCIER<sup>44</sup> alors notable local. Ce rapport poserait les bases de nouvelles ambitions pour la vocation internationale de Marseille. Il évoque le rôle potentiel des secteurs du fort Saint Jean à la Joliette pour un « redéploiement du centre ».

#### **IV. C. 2. L'émergence du territoire d' « Euroméditerranée » comme enjeu politique**

En 1988, alors que la SARI réhabilite le bâtiment des Docks sur la place de la Joliette, la campagne municipale va positionner Marseille comme une ville internationale. Les « 50 dossiers pour Marseille » de R-P VIGOUROUX ou « Eutymènes », « un programme pour un million de Marseillais » du candidat J-C GAUDIN vont propulser la dimension économique internationale de Marseille dans le débat politique municipal (GUILLERMIN AGAM 2001). Nous interprétons les éléments de cette bataille électorale comme les bases du futur projet « Euroméditerranée ». Les « 50 propositions pour Marseille » comportent en particulier des études sur le centre ville de Marseille alors appelé « centre nord »<sup>45</sup>. Plusieurs projets d'architectes tels que ceux de « Triangle Or-bleu », « Avenir Marseille » et « Thétys » y sont développés par des concepteurs Marseillais (STERN, Atelier 9, Atelier Delta). Les dossiers N°1, N°3, N°4, N°8 et N°10 du programme de l'agenda de R-P. VIGOUROUX portaient respectivement sur le fort Saint Jean, le tunnel de la Joliette, le Port Autonome, la Porte d'Aix, et le TGV. Ainsi, l'idée d'un « waterfront » et d'une gare maritime entre le port et la gare ferroviaire Saint Charles, ainsi que celle de poursuivre la dynamique de reconversion la porte d'Aix commencée en 1987, viennent remplacer l'idée d'un centre directionnel dans le centre ville (projeté en 1970). Dès 1989, R.P VIGOUROUX, nouvellement élu, va mettre en place un système de gouvernement municipal qui permettra de contourner et de s'imposer par rapport aux autres élus politiques municipaux. En effet, R-P VIGOUROUX va créer un cabinet du maire composé de 80 personnes sous le contrôle d'un secrétaire général, d'un secrétaire général adjoint chargé des « 50 dossiers », d'un adjoint à l'économie et d'un

---

<sup>44</sup> GUILLERMIN B., « ETUDES EUROMEDITERRANEE », AGAM, 2000

<sup>45</sup> idem

nouveau directeur de cabinet (PINSON 2002). Ce cabinet se voit confier la mise en œuvre de l'agenda politique. Sur le plan économique, la nouvelle équipe municipale prendra en considération le dossier des Docks porté par la CCIMP, par l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) et par la SARI (société de promotion immobilière), elle s'incrira dans une problématique plus large pour l'ensemble du quartier de la Joliette. Ceci aboutira au projet « Euroméditerranée ». Ce projet propose entre autres une requalification de la zone arrière-portuaire, et des projets architecturaux sur le port. Ainsi, comme nous l'avons vu dans le paragraphe précédent, dans le cadre des élections municipales de 1989, certains acteurs locaux vont se mobiliser pour un projet de développement économique. Après ces élections, le secrétariat général de la mairie demande à l'Etat des aides et une étude pour redévelopper Marseille. Le comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) de 1990<sup>46</sup> décide de créer une « mission d'étude et d'aménagement » pour « étudier la faisabilité du projet « Euroméditerranée » et du grand projet urbain ». Nous positionnons ces deux études comme déclencheur du projet. Peu de temps après, le Ministre de la Mer annonçait lors de sa venue à Marseille la réalisation d'une nouvelle gare maritime. Aussi, le Port Autonome de Marseille (PAM) a commandé une étude pour la transformation du môle J4, avec les Aéroports de Paris, et ce, en concertation avec les services de la Ville de Marseille.

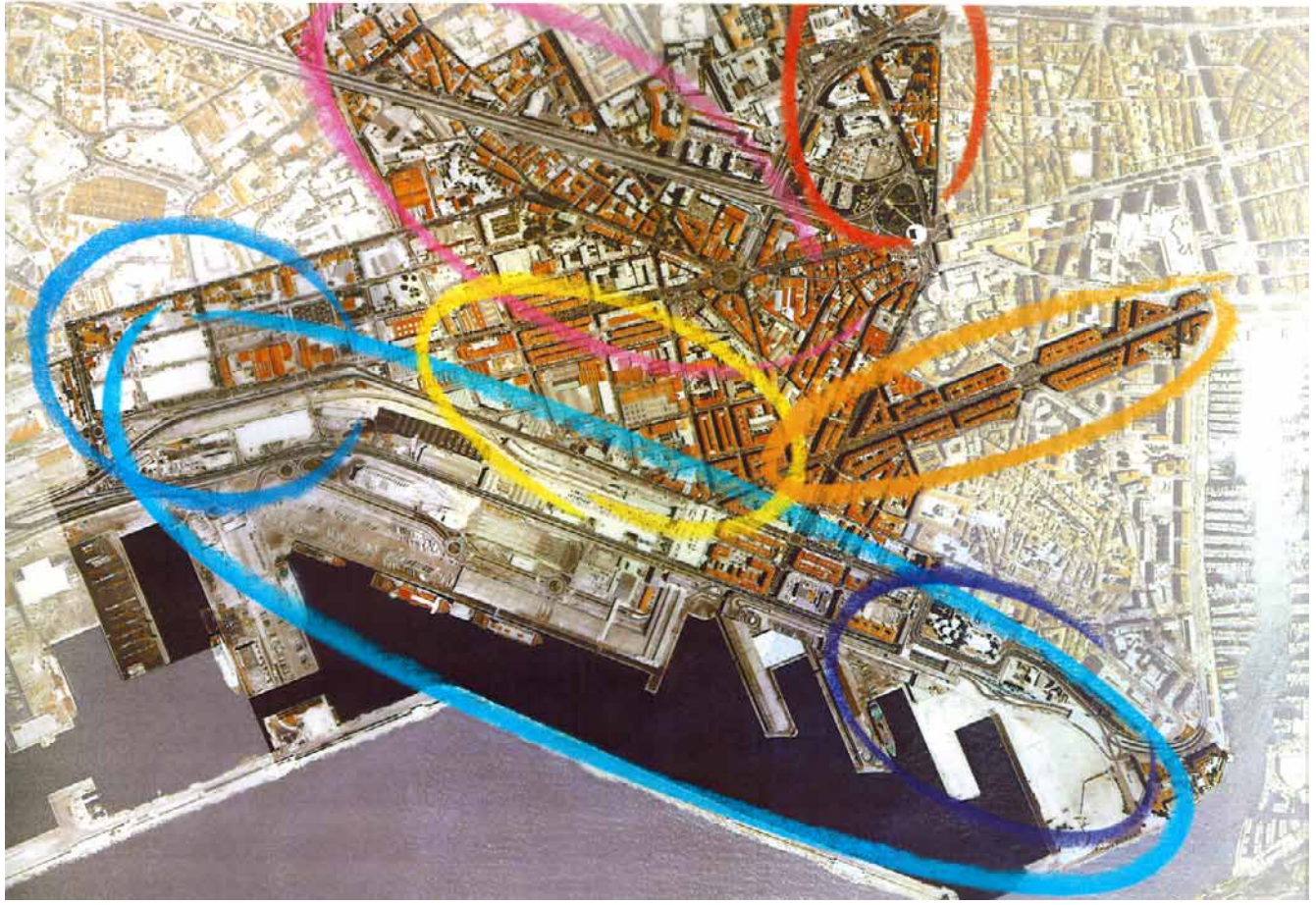
#### **Figure 11 : Plan du port avec le Môle J4**

**Source : EPAEM , 2001**

---

<sup>46</sup> SYLVA J., « EUROMEDITERRANEE : une opération d'aménagement local à vocation internationale », rapport de DESS Droit, Economie et gestion des collectivités locales, Université d'Aix-Marseille, 1999-2000, page 6





### **III. C. 3. Des enjeux divergents**

Ces dernières propositions étaient portées par une « Mission à l'aménagement urbain » créée à la Mairie de Marseille et rattachée au Secrétariat général de la Mairie. Toutefois, le « Rapport Escande » demandé par le Ministre de la Mer confirme l'efficacité des bassins du port et des bassins situés à l'Est<sup>47</sup>. Ceci semble venir contredire les projets développés par les élus aux élections municipales. Seule la construction d'une gare maritime aurait l'aval des représentants du port. Ces événements et ces études parfois contradictoires ne permettent pas de définir un projet ou une programmation urbaine, mais ils indiquent que le territoire situé dans le secteur de la Joliette et le Port concentrent des enjeux économiques et politiques locaux. Ils signalent l'existence d'enjeux parfois divergents pour les acteurs municipaux et portuaires. Cette émergence tumultueuse du futur projet « Euroméditerranée » annonce peut-être la nécessité de construire des arrangements et des objectifs communs pour promouvoir le projet. Aussi, dans un premier temps, des institutions à vocation temporaire tenteront de tenir ce rôle de clarification et de construction des enjeux et d'une stratégie pour le projet. Si nous tentons la comparaison avec l'émergence de la question métropolitaine à Nantes, nous constatons qu'elle est assez différente. Nous retrouvons dans chacun des cas le refus par des élus locaux de regroupements intercommunaux, ainsi qu'un contexte de crise économique portuaire. De même, les supports d'une dynamique de développement apparaissent également dans le cadre des élections municipales de 1989. Mais à Marseille, la municipalité et la CCI ne parviennent pas à proposer une dynamique de développement conjointe avec d'autres institutions locales à une échelle territoriale concertée. Toutefois, la Chambre de Commerce marseillaise propose aussi quelques projets, à l'image du dossier de 1986 « Marseille Provence International » porté par son président M. MERCIER. Mais cela ne suffira pas pour insuffler un enjeu collectif local sur ce territoire et le leadership de la dynamique de projet n'ira pas au gouvernement urbain municipal. Par la suite, au-delà de l'initiative municipale, la dimension métropolitaine et méditerranéenne de Marseille sera davantage portée par des études du Conseil Régional et de l'Etat (DATAR, DDE) et ils seront progressivement repris par la Ville. En effet, ce sont davantage des groupes de prospective régionale et d'aménagement du territoire que le gouvernement urbain municipal qui ont participé à faire émerger un concept euro-méditerranéen pour l'avenir de Marseille<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Entretien

<sup>48</sup> P. de ROO, art. in BECQUART D. (sous dir.), *Marseille, 25 ans de planification urbaine*, Editions de l'aube/AGAM, 1994

### **III. D. DES ACCORDS DIFFICILES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES**

#### **LOCALES**

De multiples acteurs interviennent dans le processus d'émergence et de développement d'Euroméditerranée. L'Etat y est fortement représenté sous plusieurs formes à travers des missions, la DATAR, le port autonome, la Direction Départementale de l'Equipeement, et un financement interministériel. Par ailleurs, les collectivités locales sont nombreuses au Conseil d'Administration de l'Etablissement Public d'Aménagement qui prendra en charge le projet.

#### **III. D. 1. Une longue histoire institutionnelle ou la difficile inscription du projet à**

##### **l'agenda politique**

##### **La Mission nationale MASSON**

En 1992, une « Mission » interministérielle sera dirigée par A. MASSON, représentant du Ministère de l'Equipeement. Le principe du recours à l'Etat fait l'objet d'un accord des partenaires locaux qui signent le 22 juin 1992 la création d'une Mission Interministérielle Marseille (MIM). Pendant six mois, cette Mission élabore une première programmation « physico-financière » et fera une étude de faisabilité de l'opération sur le territoire concerné. Se pose dès lors la question du périmètre du territoire du projet. Alors que cette mission interministérielle réfléchit au périmètre d'intervention du projet, aucun schéma d'aménagement n'a encore été validé par des collectivités locales. Le « Rapport MASSON » (1993), réalisé par cette mission étatique, signe à notre avis l'« acte de naissance » du projet « Euroméditerranée ». En effet, il présente un premier chiffrage de l'opération, et définit la répartition des apports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Le rapport comprenait une étude de faisabilité d'un centre décisionnel sur le secteur Joliette-Saint Charles. Très vite, le périmètre proposé sera modifié, et le contenu « urbain » du rapport sera remis en cause. En effet, l'AGAM souhaitait le maintien des fonctions portuaires à la Joliette, dans un contexte de crise du système portuaire<sup>49</sup>. Le programme défini par la Mission de préfiguration évoluera mais servira toutefois de support à la répartition des financements publics, notamment les crédits affectés au fonctionnement du futur Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée (850 millions de francs partagés entre l'Etat et les collectivités locales). Il indique également des acquisitions foncières à réaliser, des infrastructures, des espaces publics, des équipements de valorisation qui sont en partie repris dans le projet actuel. En

---

<sup>49</sup> Le monopole des dockers dans les ports français est remis en cause sur le plan législatif à cette époque



1993, la MIM et la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme (DAU) du Ministère de l'Équipement lancent une consultation auprès de quatre concepteurs qui fournissent des schémas, qui ont pour fonction « non pas de dessiner un projet... mais au contraire [d']explorer le champs des possibles, [de] faire réagir à des images contrastées, [de] tester la capacité du site à accueillir diverses exigences spatiales, fonctionnelles ou programmatiques» (MASSON 1993). Une publication de ces propositions permettra au public de découvrir les potentialités de cet espace à la lumière des idées de célèbres concepteurs comme Aldo ROSSI. Le rapport d'A. MASSON sera présenté aux différents ministères par J-P WEISS, nouvellement nommé pour remplacer A. MASSON. Des changements électoraux nationaux ont entraîné des changements de personnel. Ce dernier dirigera dès lors la nouvelle « Mission de Préfiguration d'Euroméditerranée ». Un rapport intitulé « Euroméditerranée, un projet stratégique pour l'AMM » est réalisé par l'AGAM et le cabinet d'étude ALYEN suite à une commande de la Ville de Marseille. Il synthétise le concept et les modalités d'un projet économique et urbain.

#### **La Mission de préfiguration de J-P WEISS (fin 1993-1995)**

J-P WEISS est chargé par le gouvernement d'E. BALLADUR de diriger une Mission de préfiguration pour le projet Euroméditerranée. De 1993 à 1995, l'essentiel du travail de cette mission aura été de rapprocher les acteurs locaux des objectifs du projet. En juillet 1994, le Conseil municipal prend acte de la proposition de l'Etat de s'engager dans la réalisation d'Euroméditerranée en créant un Etablissement Public d'Aménagement (EPA) et une Opération d'intérêt National (OIN). Le périmètre de l'OIN est établi. En septembre 1994, la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme du Ministère de l'équipement (DAU) envoie une lettre au Maire de Marseille demandant un plan d'ensemble sur la porte d'Aix et l'articulation avec le projet Euroméditerranée. En 1995, le Conseil Municipal définit les règles de concertation entre l'EPA et la Ville de Marseille, il désigne des représentants du Conseil Municipal au sein du Conseil d'Administration de l'Etablissement public. Le budget prévu s'élève à 1,7 milliards de francs sur cinq ans. Ils seront versés par l'Etat puis rapportés à 2,5 milliards trois ans plus tard (1995-2000). Le 13 octobre 1995, l'EPAEM<sup>50</sup> est créé. Le gouvernement nomme Dominique BECKER Directeur Général de l'EPA et le premier Conseil d'Administration se tient le 22 décembre 1995 sous la présidence de l'élus municipal Renaud MUSELIER. Il est difficile d'évoquer l'histoire de ce projet sans spécifier brièvement

---

<sup>50</sup> Décret N° 95-1102 du 13 octobre 1995, Journal Officiel de la République française, page 14985, portant création de l'Etablissement Public d'aménagement Euroméditerranée

quelques éléments institutionnels. Le Conseil d'Administration de l'EPAEM (Etablissement Public d'Aménagement d'Euroméditerranée) est composé de :

- 9 représentants de l'Etat,
- 9 représentants des collectivités locales
- un représentant du Port Autonome de Marseille Provence (PAM)
- un banquier : Bernard MOREL, personne qualifiée nommée par le Premier Ministre.

Assistent également aux Conseil d'Administration qui ont lieu deux à trois fois par an : le Directeur Général de l'EPAEM et le préfet.

Ainsi, sont représentés quatre ministères :

- le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
- le Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement,
- le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement,
- le Secrétariat d'Etat au Logement

L'EPAEM est composée d'une équipe d'une quarantaine de fonctionnaires d'Etat (services aménagement, habitat, économique, ...). Un budget de 20 milliards de francs sur 15 ans est prévu. On peut se demander si le statut national n'est pas perçu comme une ingérence. Après deux ans d'activité, en 1997, un audit sera commandé par les quatre ministères de tutelle (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ; Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement ; Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ; Secrétariat d'Etat au Logement). Il fut réalisé par le Conseil Général des Ponts et Chaussées et par la Direction Générale des Finances du Ministère des Finances. Pour un grand nombre d'acteurs, c'est un moment de synthèse, d'évaluation de l'action engagée par l'EPAEM sur le territoire tant sur le plan institutionnel qu'en terme d'urbanisme. Il générera en partie des changements de personnels à l'EPAEM. Ce premier bilan d'avancement d'opération apparemment négatif puisque mouvementé et long réorientera les perspectives d'action. En effet, les deux premières années avaient vu la mise en place de deux Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) : Joliette et Saint Charles. Ces deux zones représentaient en fait une faible surface du territoire de l'ensemble de l'opération. Le périmètre d'action de l'EPAEM a été modifié en 1997 avec l'ajout de la friche de la Belle de Mai. La reconversion de la friche en un pôle multimédia seront rajoutés au projet pour en devenir l'un des éléments phares. A cela s'ajoutent l'aménagement du pôle Saint Charles, une OPAH, et quelques opérations ponctuelles comme le bâtiment des archives départementales, des bureaux, une école nationale de l'internet. Jusqu'en 2001, il n'est pas aisé de distinguer un portage politique très important du projet Euroméditerranée par la municipalité marseillaise.



Le Conseil Général semble le faire sur des projets ponctuels. En 2002, le projet des « Cités de la Méditerranée » a été engagé avec le lancement d'une étude de définition pour toute la façade littorale de l'opération (Cités de la Méditerranée- CIMED). On peut s'étonner de cette forte implication de l'Etat dans la dynamique de métropolisation de l'agglomération Marseillaise, en comparaison avec nos deux autres cas d'étude. Plusieurs explications pourraient être avancées : la plus partagée est la faiblesse des finances de la Ville de Marseille, qui par ailleurs a tardé à constituer une instance intercommunale. Une autre explication souvent avancée serait la présence de nombreux équipements et infrastructures (le port, autoroute urbaine, gare ferroviaire) encore gérés par l'Etat dans le périmètre. Notons qu'à une toute autre échelle, la configuration foncière est en partie comparable pour Lyon Confluence avec le port Rambaud, le centre de tri postal, l'autoroute et la gare de Perrache. D'autres avancent la difficile entente des collectivités locales entre elles, et la nécessité de contrôler les flux financiers. La question de la mobilisation des institutions locales dans ce processus sera développée plus loin. Elle semble très particulière au regard des faibles coopérations entre collectivités territoriales. Et le projet « Euroméditerranée » apparaît comme l'un des terrains d'expérimentation de ces coopérations. Ces quelques éléments nous permettent d'observer un mode d'action publique local particulier. A partir d'enjeux territoriaux et politiques flous, plus ou moins partagés par des institutions locales, des partenariats sont finalement formalisés entre institutions locales et nationale dans un cadre juridique ancien: l'EPA. Par ailleurs, les EPA étaient créés pour une intervention rapide de l'Etat dans la logique d'un urbanisme de croissance ou de construction d'équipements exceptionnels tels que les ports.... Cette intervention en territoire déjà aménagé comprenant des tissus urbains anciens et des friches industrielles et portuaires peut surprendre en 1995. Cela peut encore plus questionner dans la ville de l'un des chantres de la décentralisation, G. DEFERRE. Dans ce contexte, le projet se définira au fil du temps, et la programmation urbaine, issue de ces partenariats, évoluera également. Comment ce concept de « métropole euro-méditerranéenne » sera-t-il transcrit en matière urbaine ?

### **III. D. 2. Une logique d'intervention par secteurs pour ce projet icônique**

En 1995, le projet est annoncé dans les plaquettes de promotion de l'EPAEM, comme une «opération de valorisation urbaine et de développement économique affirmant la position de

Marseille en Europe et en Méditerranée» (EPAEM 2001). L'Opération d'Intérêt National<sup>51</sup> (OIN) sur laquelle s'engagera l'Etat en 1995 est un programme financier basé sur un aménagement urbain réduit par rapport aux propositions du rapport d'A. MASSON. Le concept de projet économique et urbain est maintenu (EPAEM 1997), mais les grandes options du programme urbain sont prioritairement réorientées vers la valorisation de l'espace pour l'accueil d'activités tertiaires. La Mission de préfiguration entreprend sur ces bases de programme une « programmation plus détaillée ». La méthodologie adoptée en matière de définition d'aménagement prévoit de remettre à plat les propositions antérieures et de ne procéder aux définitions spatiales que lorsque le programme sera défini et validé de manière détaillée. En juillet 1995, la Mission élabore les « premières propositions d'un schéma de référence ». Sur les recommandations de plusieurs concepteurs sur le dispositif autoroutier du territoire d'« Euroméditerranée », la Direction Départementale de l'Equipement des Bouches du Rhône (DDE 13) demande une expertise sur la façade littorale à A.GRUMBACH-URBAIN en associant l'AGAM, et une étude sur la transformation de l'A7 en boulevard urbain à l'Atelier 9. La Ville entreprend des expertises sur le tunnel de la Major et confie à la SMM une étude sur les accès Nord d'« Euroméditerranée ». En fait, après l'audit de 1997, l'action de l'EPAEM s'oriente dans l'espace selon une logique de secteurs ou de pôles : pôle Joliette, pôle Saint Charles, Friches de la Belle de Mai, Cités de la Méditerranée. Cette approche est à l'opposé de celle initiée pour « Ile de Nantes-Rives de Loire » par exemple. Un schéma de référence global serait toutefois appliqué et réactualisé pour l'ensemble du périmètre. A première vue, ce schéma est un cadre très souple de l'action. Et la logique de développement des Cités de la méditerranée avec un marché de définition portant uniquement sur le périmètre des CIMED ne semble pas contredire ces observations.

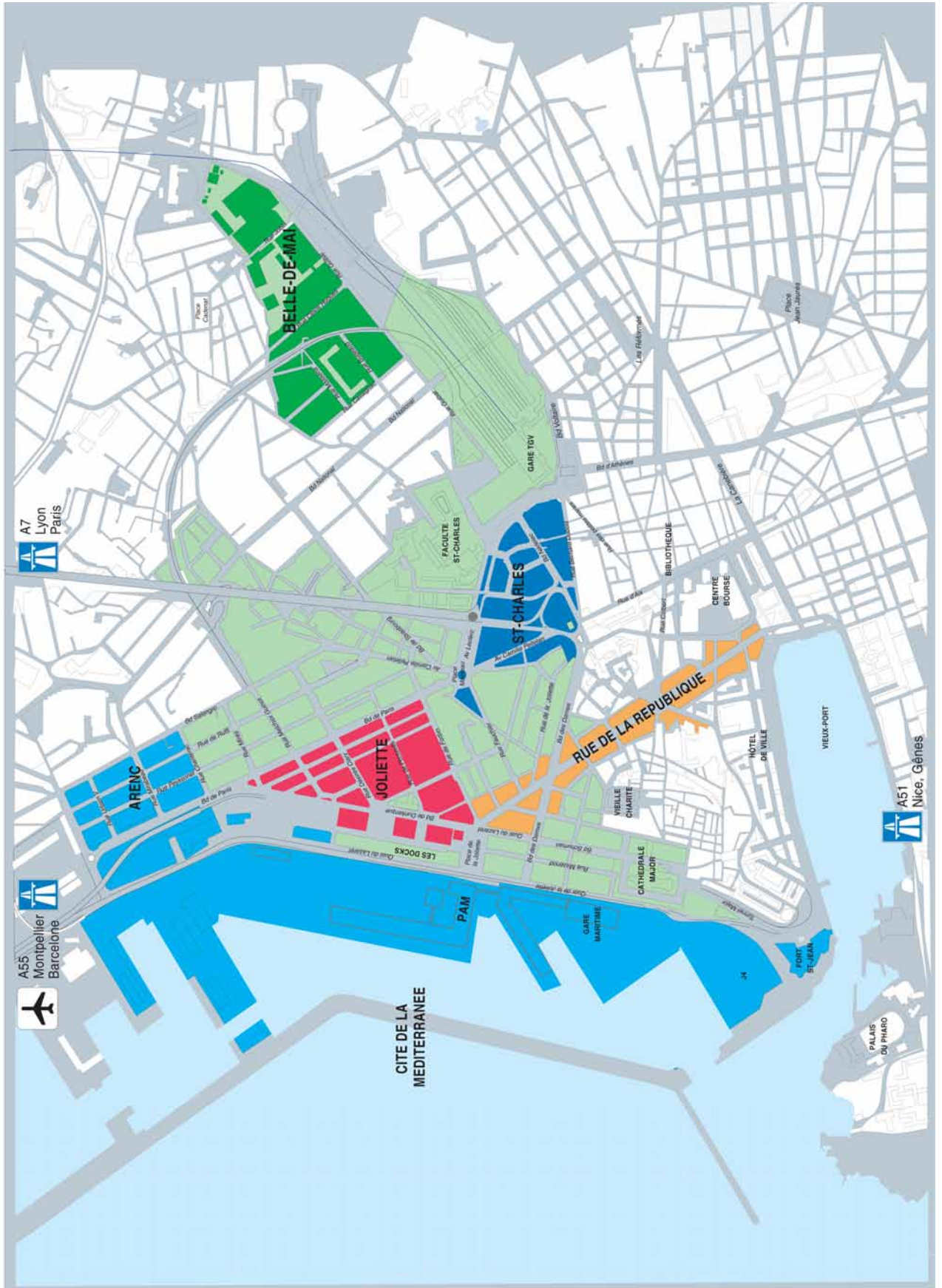
### **Figure 12 : Plan de référence d' EUROMEDITERRANEE**

**Source : EPAEM, 2002**

---

<sup>51</sup> Décret N° 95-1103 du 13 octobre 1995, Journal Officiel de la République française, page 14987, mentionnant l'opération d'aménagement Euroméditerranée parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 490-5 du code de l'urbanisme.

Figure 12 : Plan de référence d'Euroméditerranée



## PARTIE I . CHAPITRE V. DE LA METROPOLE D'EQUILIBRE NATIONALE A LA METROPOLE CONCURRENTIELLE

### V. A . UN CHANGEMENT DANS LES ACTEURS DE LA METROPOLISATION

L'un des éléments déterminants dans les histoires de ces trois projets est la prise en main du processus de métropolisation par les pouvoirs locaux. Nous constatons, au fil de l'histoire de l'émergence de ces projets, que la métropolisation implique des acteurs différents : nous décrivons ce changement par la transformation d'une régulation de type national/local (les plans de la DATAR) en une régulation de type local/local (institutions locales entre elles). Cette nouvelle régulation locale inclut une régulation ville centre/ ville périphérique. Le rôle de l'Etat est complexe à identifier aujourd'hui avec la multiplication des agences parapubliques nationales (RFF, VNF, ...) et le rôle plus incitatif que directif de la DATAR aujourd'hui transformée en DIACT. Ce ne sont pas des représentants des activités économiques locales qui portent ces projets de métropolisation. Parfois, ils sont à l'origine des projets ou sont les acteurs des tentatives de renaissance économiques des territoires en friches, mais leurs initiatives n'ont généralement pas suffi à faire émerger un projet sur le long terme. Il s'avère que c'est lorsqu'ils sont repris en main par les collectivités publiques locales que les processus de projets sont pérennisés. Par ailleurs, même si les acteurs privés ne sont pas initiateurs du processus, ils interviennent après une validation politique et une sorte de garantie de pérennisation par un engagement public et financier des collectivités locales. Ainsi, les acteurs privés de l'aménagement semblent moins dans un rôle volontariste que de soutien à un type de développement ou d'investissement qui est d'abord initié voire garanti par des acteurs publics. Ils ne sont pas dans un rôle de meneurs de la reconversion économique. Ceci conforte deux acceptions très partagées : l'aménagement urbain est encore une activité économique à hauts risques financiers, et les collectivités publiques demeurent des acteurs privilégiés des processus de renouvellement urbain, et ce, même pour des projets icôniques. Ainsi, les gouvernements urbains sont devenus des acteurs majeurs des processus de métropolisation, aux dépens des acteurs essentiellement étatiques ou privés. Les gouvernements urbains intercommunaux ou communaux semblent dans une position de caution du développement mais aussi de régulation de la territorialisation des actions publiques de l'Etat. En effet, comme nous le verrons plus loin, ces projets sont des espaces particuliers d'expérimentation, de montage nouveaux d'une éventuelle politique de ré déploiement de l'Etat à travers les agences parapubliques que sont RFF, la SNCF,

VNF... Dans ce contexte, on observera la montée en puissance de cadres juridiques innovants et ad'hoc. L'analyse en terme de mode de production urbaine positionne ainsi, les acteurs institutionnels locaux, en particulier les gouvernements urbains, en régulateur des « marchés de territoire ». Le cas marseillais nous enseigne peut-être que l'Etat peut parfois être un catalyseur de projet local en cas de faible investissement politique et financier des collectivités locales. Mais dans quelle mesure ce type d'investissement financier étatique est – il encore possible dans le cadre de l'union européenne ?

## **V.B. UN CHANGEMENT DANS LA NATURE DES SUPPORTS DE LA METROPOLISATION**

La programmation de bureaux est plus associée à d'autres programmes immobiliers. Le processus d'émergence des projets nantais et marseillais indiquent la subsistance du phantasme du centre directionnel tertiaire, phantasme qui va progressivement s'estomper : la programmation immobilière de bureaux va être intégrée à une programmation urbaine et immobilière plus mixte dans les deux cas. Dans les villes où les projets de centres directionnels ont par plusieurs fois échoué (comme à Marseille et à Nantes), la recherche de programmes immobiliers de bureaux est encore très forte. Pour ces deux villes, la première métropolisation (1960-70) s'est accompagnée d'une périphérisation d'une partie de l'activité portuaire et industrielle. Ainsi, la tertiarisation de leur économie par l'activité de bureaux a été moindre dans le centre de l'agglomération. Aussi, ces deux villes cherchent encore à constituer une offre en la matière au centre de l'agglomération. Cette nouvelle offre tertiaire est toutefois associée à une offre de loisirs (culture, espaces de détente, lieux de sorties nocturnes, de consommation combinant plusieurs motifs de destination). La ville de Marseille qui a connu une fuite des activités tertiaires de bureaux au profit de sa périphérie ou d'Aix en Provence, la programmation de bureaux est recherchée et maintenue sur le secteur de la Joliette. Les anciens supports de la métropolisation tels que les infrastructures routières, portuaires et les cités administratives sont requalifiées. L'acception française de la métropolisation a évolué dans le temps. Pour les métropoles d'équilibre françaises des années 1960, il s'agissait d'abord d'un soutien au développement industriel, puis au développement d'équipements et de super-structures, Dans les années 1990, c'est la tertiarisation de l'économie qui est favorisée. Enfin, aujourd'hui la métropolisation favorise les événements et les équipements culturels ou les loisirs tout en offrant des infrastructures comme des transports, des ports de plaisance. Pour les trois villes étudiées ici, la question des infrastructures continue pourtant à se poser mais davantage pour les transformer ou pour les

enlever. En effet, aujourd'hui, la tendance est de démonter ces infrastructures qui ont favorisé les anciennes formes de développement économique, ou de les reconverter au goût du jour, en promenades touristiques (quais portuaires, estacades...), en espaces culturels (halles, hangars, usines...). A Marseille, le port a été maintenu dans le centre ville ancien, et les quartiers environnants ont été assez peu remodelés dans les deux dernières décennies, à l'exception du secteur de la Porte d'Aix, et de celui de l'OPAH du Panier. Aussi, afin de requalifier la zone arrière-portuaire, des infrastructures doivent être aujourd'hui aménagées : des moyens d'accès et des tunnels sont rendus moins visibles (4 tunnels sont programmés sur Euroméditerranée), le réseau de transports publics est renforcé, des aires de stationnement sont créées ainsi que des équipements de centre ville d'agglomération (salles de concerts, esplanades, ...). A Nantes, où les dernières décennies ont vu une intervention forte sur l'espace public du centre ville et un déplacement du port vers l'aval, la question des infrastructures se pose aussi en terme de requalification. En effet, la question de la fluidité du trafic et du développement des transports se pose en terme de déplacements en transport en commun et de requalification d'espaces publics. A Lyon, les infrastructures autoroutières et ferroviaires existantes apparaissent comme des contraintes fortes sur l'ensemble du projet. L'approche actuelle de la métropolisation est de repousser ces types d'équipements vers la périphérie (projet routiers de contournement nomées SHUNT et TOP, liaison ferroviaire Lyon-Turin). Cela n'est pas sans compter avec des oppositions politiques locales. On peut supposer que la décentralisation et les déplacements des décisions du niveau national au niveau local donnent plus de place aux élus locaux. En fait, cela recompose également la notion d'intérêt général entre le national et le local. Les commissions nationales de débat public organisées à Lyon par exemple tentent d'une certaine façon de faire émerger cette notion dans le contexte actuel, mais ces expériences sont encore rares et des évaluations de ces changements sont en cours. Cela préfigure-t-il l'émergence ou le maintien d'un intérêt général ou local, ou la fin d'une ère des technocrates au profit de la démocratie locale ? Ceci pose le « local au centre des définitions des intérêts collectifs. Les acteurs politiques locaux se retrouvent au centre de ces régulations politiques et techniques, et dans un rôle d'invention des modes d'action qui conviennent à ces situations nouvelles ? et cette situation dans le domaines des infrastructures de transport se développent dans d'autres champs de l'action publique (logement, éducation, environnement...). A Nantes, à Lyon comme à Marseille la question de la reconversion d'une économie industrielle en économie tertiaire (tourisme, équipement de loisirs) se pose de façon cruciale sur des espaces à fort enjeu économique potentiel. Ainsi, la métropolisation prend des formes différentes selon les époques et le stade de développement économique, et elle risque

de privilégier en terme d'emplois directs certains groupes sociaux. En effet, l'ensemble de la programmation urbaine cherche à constituer une requalification avec une offre urbaine innovante. Cette requalification privilégie des espaces publics, une offre d'activités de loisirs et de commerces, comme nous le préciserons dans la partie suivante sur la composition et la programmation urbaine de ces projets. Dans les processus actuel de métropolisation, les nouveaux projets tendent de moins en moins vers la création de grandes zones d'activités monofonctionnelles (caractéristiques de l'urbanisme des années 1970). Nous observons, dans une certaine mesure, la recherche d'îlots de petite taille qui eux-mêmes peuvent être monofonctionnels, mais qui sont en contraste avec les grandes parcelles industrielles. Ainsi, la métropolisation se fait de moins en moins par des équipements techniques (de superstructure tels que les ports industriels, aujourd'hui ce sont plutôt des ports de plaisance qui sont réalisés...) ou par des infrastructures apportant des nuisances (autoroutes..). Les logiques de programmation sont davantage patrimoniales, culturelles... Ceci introduit l'idée d'un autre type de production urbaine, non plus basée sur une production de support- types comme les infrastructures, mais sur une offre plus différenciée. A la lumière des logiques de concurrence entre les territoires, la valeur ajoutée est désormais basée sur une forme d'innovation dans l'offre urbaine.

Chaque MOU cherche de nouvelles idées de programmes. A Nantes, certaines activités économiques sont privilégiées. Ce sont par exemple les biotechnologies, la culture, la musique ou le design. A Lyon, la programmation de Lyon Confluence privilégie les loisirs urbains. Dans l'agglomération lyonnaise, qui a construit le pôle tertiaire de La part Dieu et des projets plus récents comme Vaise, cette question de pôle tertiaire de bureaux est peut-être moins criante. Dans les trois projets, l'importance du paysage, des loisirs et des espaces publics et de la culture, rend obsolète les anciens signes de la modernité métropolitaine qu'étaient les équipements industriels ou les infrastructures portuaires. Ainsi, les équipements culturels et de loisirs prennent une place croissante dans la programmation urbaine comme l'indiquent les Machines de l'île de Nantes, les pôles de loisirs, les promenades, les musées à Lyon et à Marseille les événements de la friche de la Belle de Mai<sup>52</sup>. Ces nouveaux programmes ont aussi une vocation tertiaire (du tourisme et du commerce lié aux activités de loisirs) et posent la question des supports du développement l'économie contemporaine : elle semble davantage miser sur des supports de développement post- fordiste que fordiste, le

---

<sup>52</sup> Ces programmes seront décrits plus loin

« soft » au lieu du « hard ». Ceci n'a rien d'original en matière de programmation urbaine, mais indique aussi que c'est l'innovation qui est favorisée en matière de programmation : les secteurs innovants de l'économie, du savoir, de la culture ... Ceci pose la question de la reconversion économique et sociale des villes. Ces éléments indiquent également que les acteurs locaux qui s'impliquent dans ces dynamiques de projet urbain sont des sortes des « schumpeterian supporters »<sup>53</sup>, et que la prise en compte des profils socio-économiques de l'agglomération n'est pas la cible directe de ces logiques de développement. A une autre échelle, la reconversion de la Plaine de France près de Paris pose ce même type de questions. Ce projet privilégie les locaux d'entreprises, amenant des cadres supérieurs fortement qualifiés. Par ailleurs, une partie de ces implantations d'entreprises sont des délocalisations de locaux dans l'agglomération parisienne. Peut-être mise-t-on sur l'économie résidentielle à venir ou sur les retombées indirectes (fiscales, emplois de proximité...) de la venue de ces entreprises. Les logiques de développement économique suscitées à l'occasion de ces projets favorisent-elles un développement endogène ? Nous nous demandons si la tertiarisation par les bureaux est encore un élément phare du processus de métropolisation ou si elle accompagne timidement un ensemble d'ingrédients de la centralité. Cette centralité est alors caractérisée par une tendance vers un haut degré de mixité fonctionnelle (commerces, loisirs, transports...). La situation géographique et le positionnement emblématique de ces projets qui sont conçus pour être des vitrines de leur territoire métropolitain poursuivent un certain goût pour le modèle de la ville européenne avec un centre dynamique. Ceci s'opère au risque d'une valorisation attirant certains groupes sociaux par rapport à d'autres si l'on observe les prix des nouveaux logements construits sur ces territoires. Or, ces territoires en friches sont souvent marqués par un habitat de type ouvrier, généralement populaire (Ile de Nantes et Lyon Confluence), soit ancien et de grande qualité architecturale mais fortement dégradé (Avenue de la République à Marseille).

## **V. C. LES INITIATEURS DE LA METROPOLISATION ONT CHANGE**

Les processus anciens de métropolisation tels que les métropoles d'équilibre avaient positionné l'Etat en régulateur du marché national de l'emploi et des territoires, mais ce contexte a largement évolué. Aujourd'hui, la métropolisation est une affaire des collectivités locales et éventuellement l'Etat vient soutenir telle ou telle initiative, et il en est de même avec l'union européenne. A la place d'une politique de redistribution nationale, une régulation

---

<sup>53</sup> Nous inventons l'expression à l'occasion



politique est à élaborer à plusieurs niveaux : infra-agglomération, métropolitaine, parfois départementale, régionale, puis nationale ou européenne. L'acteur local, en l'occurrence le gouvernement urbain intercommunal ou communal, est chargé de la régulation économique mais aussi de la mise en œuvre de cette régulation sur son territoire. La multiplicité des coordinations à réaliser assure-t-elle une meilleure efficacité des interventions publiques ? Le système de développement économique par le « bottom-up », modèle d'action publique largement prôné en Europe, bat son plein. Mais cela pose la question des territoires aux capacités d'investissement initiales faibles. De plus en plus, les politiques publiques nationales et européennes garantissent des fonds selon l'accumulation de critères sociaux (de chômage, de pauvreté...) sur un même territoire. La question des critères d'attribution des finances pose toujours la question de l'égalité territoriale qui semble dans ce cas plutôt nivelée par le bas. Que se passe-t-il pour les territoires proches des critères d'éligibilité ? Ceci rappelle le modèle de régulation territoriale qu'a connu les Etats-Unis avec la logique de réduction des inégalités dans les « inner-cities », des centres urbains paupérisés. Les fonds nationaux étaient alors les principaux supports de ces requalifications. Cette logique d'intervention que nous qualifierons de « crise » semble également celle adoptée par l'Union Européenne. Elle semble nous indiquer qu'il y a comme précepte un pari sur un développement inéluctable, et une régulation des inégalités territoriales et sociales minimale et suffisante pour le développement économique ou social. Or, pour les territoires en projet que nous étudions, ces logiques sectorielles ne semblent pas suffire pour élaborer un projet. Les collectivités locales doivent assurer la mise en cohérence de ces politiques publiques et trouver des fonds d'investissement complémentaires. Comment favoriser une production urbaine concurrentielle basée sur l'innovation dans un cadre de politiques structurelles sélectives ? Que se passe-t-il pour les institutions locales qui ont une faible capacité d'investissement ? Notons que lors de changements politiques au niveau national en 2003, la Communauté urbaine de Nantes a été critiquée au niveau national pour son trop fort taux d'endettement. Ainsi, la production urbaine des territoires est dans une situation comparable à la production industrielle : les organisations publiques nationales ou européennes sont dans des logiques de production fordienne alors que la production urbaine est à l'ère de l'innovation. Et les acteurs locaux devraient jouer le rôle de mise en compatibilité de ce décalage de mode d'action publique. C'est ce que nous nommons la régulation territoriale, et nous aurons l'occasion de revenir sur ces propos plus loin. Ce décalage entre production concurrentielle et innovante et production de réparation ou relativement classique se retrouve à l'échelle des politiques publiques locales. C'est là l'un des problèmes de l'action publique

locale aujourd'hui : comment valider politiquement le choix d'une action publique sur un territoire restreint par rapport au reste d'une agglomération ? Comment légitimer une action privilégiée sur un territoire restreint alors que d'autres parties de l'agglomération sont également en crise économique ou en attente d'intervention publique importante ? Comment combiner des actions exceptionnelles qui se définissent progressivement avec des politiques publiques prévues à l'avance ? Les processus de conception de cette offre urbaine sont également en mutation. Dans la partie suivante, nous allons étudier comment cette nouvelle offre urbaine concurrentielle se constitue. Fort du constat que nous venons de dresser sur la prise en main de la question métropolitaine par les collectivités locales, nous poursuivons notre questionnement sur le mode d'intervention et de construction de cette offre. Si ces collectivités locales, en particulier les gouvernements urbains, prennent en charge leur dynamique de métropolisation, est-ce lié à la décentralisation ? Est-ce lié à la faiblesse des grands plans nationaux d'aménagement du territoire ? Est-ce plutôt en lien avec la décentralisation et le renforcement des structures intercommunales ? Par ailleurs, ces projets de métropolisation émergent des gouvernements urbains locaux. L'élaboration de ces projets peut donc permettre d'observer et de caractériser les modes de gouvernance actuels des métropoles françaises. Nous verrons dans la partie suivante que les choix et les modes d'intervention sur les centres de métropoles sont loin d'être normés, identiques ou planifiés. La question ne sera pas de savoir si ces caractéristiques sont souhaitables, mais de comprendre les fonctionnements, les difficultés et les risques que peuvent présenter la mise en œuvre de ces projets.

## **V. D. COMMENT SONT DEVELOPPES CES PROJETS ?**

Les démarches adoptées en terme de montage, de financement et d'approche territoriale diffèrent d'un projet à l'autre. Il semble que ces projets, de par leur taille et les implications sur le plan de la coordination technique (déplacement d'infrastructures, ...) relèvent d'actions spécifiques fortement contextualisées et volontaristes.

### **V. D. 1. Une action publique volontariste**

Sur le marché des territoires, les centres des métropoles européennes sont des espaces plus ou moins convoités. Nous constatons sur nos trois cas d'étude que les investissements privés n'ont pas su insuffler une dynamique structurée de requalification de ces territoires. Cela aurait pu être le cas avec ou sans aménageur public et/ou privé dédié au projet. Les initiatives d'acteurs économiques isolés n'ont pas suffi non plus à pérenniser une dynamique de projet à

long terme (Nantes, Lyon confluence). Les critères du marché n'ont vraisemblablement pas suffi pour redynamiser économiquement ces espaces. L'ambition de renforcement de la métropolisation par ces territoires semble se transcrire par une reprise en main par des acteurs institutionnels locaux, en l'occurrence par les gouvernements urbains plus que par l'Etat. Le cas marseillais fait un peu exception en plaçant le rôle de l'Etat comme pilier de l'investissement financier, mais il vient corroborer l'importance du rôle de l'acteur public dans la construction d'une dynamique de reconversion sur le long terme : par exemple, le bâtiment des Docks n'a pas suffi à faire revenir les investissements privés dans le secteur. Ainsi, ces projets relèvent d'action volontariste de la part d'acteurs publics locaux, auxquels peuvent s'associer des acteurs institutionnels locaux ou nationaux, publics ou privés. La reconversion de territoires de l'ampleur de ceux que nous étudions relève en France d'une action volontariste des acteurs publics. Ces derniers ont pris l'initiative des premiers investissements massifs : une intervention sur des infrastructures existantes, sur des espaces publics par exemple. Ils tentent de pérenniser une dynamique de requalification et de reconversion économique à travers la mobilisation de moyens, des engagements politiques et la création de structures institutionnelles dédiées). Ces remarques peuvent apparaître comme corroborant l'un des rôles majeurs de l'aménagement urbain, qui est de transformer les territoires urbains, mais il nous a semblé important de souligner que dans le contexte français, ces projets relèvent bien d'actions publiques volontaristes. Des acteurs privés deviennent des partenaires de long terme, une fois que certains engagement sont pris : la Caisse des Dépôts et Consignations est par exemple un partenaire privilégié dans le montage et pendant le développement du projet. Certains qualifieront la CDC d'acteur public, d'autres de privé, ou parapublic. Ce n'est pas l'objet central de notre propos. Mais il s'avère que les logiques du marché économique de l'aménagement privé n'ont pas suffi pour reconvertir ces friches de l'ancienne ère économique industrielle. Le rôle des institutions locales publiques en France peut être différent de celui d'autres pays où des promoteurs-investisseurs-constructeurs peuvent engager des projets d'ampleur comparable, comme en Asie du Sud-Est par exemple. A partir de ce constat, nous avons porté notre choix d'étudier en particulier des acteurs publics engagés dans ces démarches de projets.

### **V. D. 2. le projet comme action publique**

L'aménagement de ces territoires est une action volontariste et publique. Il s'inscrit sur un territoire précis, et ne concerne pas l'aménagement de l'ensemble de l'agglomération. Comme

nous le verrons, l'enclenchement du processus de requalification des sites concernés ne repose pas sur des plans d'aménagement précis, ni sur une programmation fixée à l'avance. Il repose sur un volontarisme politique inscrivant cette intervention dans une politique de reconquête définie par la planification stratégique (Lyon Confluence). A Nantes, il s'agit d'une continuité dans le volontarisme politique, en soutenant une reconversion économique et une politique sur la centralité dans un contexte de métropolisation qui reste à construire (Ile de Nantes). A Marseille, il s'agirait plutôt de la reconnaissance d'un territoire à forte portée symbolique qui est en déshérence (l'arrière-port de Phocée) que de la prise de conscience politique d'une aire métropolitaine à dynamiser économiquement. Le volontarisme politique est plus ou moins marqué selon les villes et la place de l'Etat semblant parfois compenser le faible volontarisme local. Toutefois, dans les trois cas, des études ont prédéfini les potentialités des territoires concernés et auraient contribué à la décision de poursuivre ces projets sur le long terme. Et plusieurs expertises contribueront à les rendre faisables et envisageables. Mais lorsque ces processus sont enclenchés, les modalités du processus ne sont pas forcément définies. Dans ces trois cas, il s'agit de dynamiques de « projets » si l'on s'en tient à la définition courante du terme : « un projet constitue une démarche qui permet de structurer méthodiquement et progressivement une réalité à venir » (AFITEP-AFNOR 1994). Toutefois, ces projets sont des actions menées par des collectivités locales, par des institutions publiques. Ce sont donc des formes d'action publique. Ils ont la spécificité de relever du domaine politique. Aussi, il semble intéressant d'en étudier à la fois les aspects techniques et politiques. Afin de caractériser la forme d'action publique qu'est un projet urbain sur un territoire local, J. DUBOIS (DUBOIS 1997), utilise les outils d'analyse d'une politique publique dans le cadre de deux projets dans des villes françaises. Ainsi, il considère chaque projet comme une action publique de type « politique publique » et adopte une grille d'analyse de l'action publique nationale pour analyser la nature politique du local (en utilisant les caractéristiques des communautés de politiques publiques). Nous positionnons nos projets comme des actions publiques qui combinent plusieurs politiques publiques.

### **V. D.3. Le projet, une action publique orientée**

Les trois projets ont pour objectif de renforcer la métropolisation des villes concernées. Pour cela, divers moyens sont mobilisés: des moyens humains (équipe projet), des moyens financiers, juridiques...Les moyens alloués aux projets et le caractère orienté de cette action indiquent que cette action de projet est structurée. Mais en fait, les modalités de cette structuration ne sont pas définies à l'avance. Ainsi, cette action de développement de projet

est à organiser. Nous nous intéresserons dans notre analyse à ces aspects organisationnels, aux modes d'organisation des processus de développement du projet.

### **V. E. LE PROJET, UNE ACTION A ORGANISER**

L'activité de projet recouvre plusieurs activités à organiser :

- le développement d'une action publique : il faut alors assurer la validation politique et légale des orientations et des choix,
- la conduite de projet,
- la gestion du processus de l'aménagement: programmer, assurer le travail de composition urbaine, organiser la production, ...
- rendre le processus de développement possible, ...

En somme, il s'agit d'organiser diverses activités, et de structurer un processus impliquant divers acteurs institutionnels publics et privés. L'organisation et la mise en cohérence de ces diverses activités se fait en interrelation avec des opérateurs privés, des collectivités publiques. La mise en cohérence peut être la mise en concordance d'un plan à long terme (PLH) avec le processus de projet. Il s'agit alors pour les acteurs impliqués dans ces projets de combiner des logiques temporelles diverses. Pour ce faire, certains dispositifs d'action doivent être mis en place. Les acteurs impliqués dans le développement sont en partie des administrations locales. Leur implication dans les processus de projet soulève donc des questions de management public de l'action urbaine. Par usage et convention, nous avons nommé l'ensemble des acteurs publics impliqués dans le processus de conception comme la maîtrise d'ouvrage urbaine (MOU). Ce choix correspond en fait aux dénominations d'usage, mais comme nous le verrons, la notion recouvre divers aspects que nous nous attacherons à spécifier plus loin.

#### **V. E.1. Une action à assurer et à coordonner à une certaine échelle**

Comme nous l'évoquions, la mise en œuvre de ces projets implique la combinaison de plusieurs politiques publiques sur un territoire et certaines intentions politiques qui ne sont pas prévues dans ces politiques publiques. Aussi, l'exercice de la MOU implique l'articulation d'actions publiques qui combinent plusieurs politiques publiques et d'autres formes d'actions publiques. Dans leur ouvrage sur l'aménagement urbain, D. ROUSSEAU et G. VAUZELLES (ROUSSEAU VAUZELLES 1995) définissent l'aménagement urbain « à la fois comme une politique, une économie et une technique. A partir de données écologiques et sociologiques, il transforme un lieu en vue de lui donner une nouvelle utilisation et un

nouveau mode de fonctionnement. Il participe à la morphogenèse de la ville ». Ainsi, l'aménagement urbain implique la coordination de plusieurs activités de transformation sur un territoire. Le choix des MOU impliquées dans nos trois projet est d'adopter des solutions spécifiques pour ces territoires de projets. C'est cette articulation de prévision générale et de mise en œuvre spécifique qui nous intéressera dans l'exercice de la MOU de ces projets. La combinaison de plusieurs politiques publiques implique aussi des enjeux politiques à des échelles territoriales diverses. Par conséquent, cela signifie des interactions entre divers responsables politiques et techniques chargés en partie ou entièrement du projet. Ces interactions et combinaisons à mettre en place du point de vue politique et technique désignent ce que nous désignerons plus loin comme la « gouvernance de projet ». A notre sens, elle désigne l'action de gouverner en vue du projet. Suite à l'analyse du processus de projet sur le plan de la coordination technique et politique, nous mettrons notre étude en perspective en terme de gouvernabilité d'un processus de production urbaine et, par extension, en terme de gouvernabilité des territoires.

### **V. E. 2. La MOU, un système d'action ?**

L'un des objectifs de notre étude est de comprendre si l'exercice de la MOU est un système d'action. Pour cela, nous devons le montrer comme « un ensemble dont toutes les parties sont interdépendantes, qui possède un minimum de structuration, ce qui le distingue d'une simple agrégation, et qui dispose en même temps de mécanismes qui maintiennent cette structuration et qu'on appellera mécanismes de régulation » (CROZIER, FRIEDBERG 1977). C'est l'un des objectifs de notre travail. Dans un premier temps, nous présenterons la MOU selon les caractéristiques de l'action collective : dans quelle mesure est-elle un construit collectif, contingent ? Et dans un second temps, nous spécifierons les ressorts de ce construit, à travers des activités qui sont inter-reliées : comment les relations sont-elles maintenues ? Enfin, nous spécifierons certains de ces mécanismes de structuration.



## **PARTIE II. LA MOU OU LA MISE EN COMPATIBILITE**

### **Qui peut constituer une maîtrise d’ouvrage urbaine ?**

Pour les projets que nous étudions, les développeurs publics jouent l’un des rôles principaux dans la maîtrise d’ouvrage. En effet, il en existe de statuts privés, mais ils interviennent rarement à une aussi grande échelle géographique et encore plus pour une programmation urbaine mixte sur ce type de friches en France. Des partenariats publics–privés ont été mis en place pour le développement des projets de La Défense et d’Eurallille, mais dans les cas français, l’investissement financier public reste majeur. Ceci est notoire pour les équipements et les infrastructures de transport (La Défense), les parkings (Eurallille). Les acteurs de la MOU pour de grands projets en France sont encore des acteurs publics ou délégataires d’autorités publiques comme le sont les SEM ou les EPA. En effet, les maîtrises d’ouvrage des projets que nous étudions sont composées d’acteurs ou de groupes d’acteurs qui ont évolué dans le temps, comme nous l’avons suggéré dans un historique de ces projets. Afin de mieux caractériser ces acteurs, nous allons exposer les différents dispositifs organisationnels mis en place pour développer ces projets. Des « modèles organisationnels » issus du management et de la sociologie des organisations seront utilisés afin de caractériser les dispositifs. L’objectif, ici, n’est pas de déterminer si tel ou tel mode d’organisation est le plus pertinent selon le type de projet, ici, les modèles d’organisation sont utilisés au sens de « guide d’investigation » (BERTHELOT 1990). L’usage que nous en ferons ici n’est donc pas



de déterminer lesquels auraient été les plus adéquats, mais bien d'avoir des éléments rhétoriques pour caractériser ces dispositifs, et d'identifier éventuellement des intérêts ou des risques. De plus, cela nous permettra de mettre en évidence des modes d'action différents selon les maîtrises d'ouvrage, en terme de mode de production, de conception innovante ou de conception –développement. En somme, dans ce chapitre, nous allons mettre en évidence une évolution vers une logique d'intervention par projet au sein des collectivités locales, à partir de l'analyse de leurs organisations. Nous observerons également que de la concurrence dans le mode de production des projets mis en œuvre par les collectivités. Nous l'illustrerons par la montée en puissance d'une ère de production urbaine par projets dans les collectivités locales, et par l'évolution et le développement des services de l'urbanisme au sein des collectivités au fil des mandats électoraux. Ceci annonce un ensemble de questions de design institutionnel et d'ordre organisationnels à l'occasion des projets. Ainsi, dans notre démarche, nous considérons qu'étudier la structuration et le fonctionnement des services des collectivités en vue des projets «île de Nantes-rives de Loire » ou « Lyon Confluence » est un moyen de lire les problèmes de management public qui se posent aujourd'hui dans les collectivités locales en terme de production urbaine, en particulier, au moment de mettre en œuvre des politiques territoriales.

Plus loin, nous identifierons des risques dans l'exercice de la MOU sous des aspects de mise en œuvre de politiques publiques, et de la territorialisation de l'action publique ans le cadre de ces projets. Nous terminerons en questionnant ces modes d'organisation de la MOU, en traitant les modalités et les choix d'externalisation ou d'intégration de certaines fonctions de la MOU. Nous proposerons alors une approche par les « coûts de transaction ». Notre raisonnement porte sur le management de projet pour la MOU et considère que l'exercice de la MOU revient à gérer la mise en compatibilité de plusieurs modes de production et de conception différents. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, la concurrence entre les territoires favorise une production urbaine innovante. Cette contrainte de l'innovation dans la production urbaine conduit à la conception de programmes innovants ou de dispositifs organisationnels spécifiques. Dans certains cas, cela entraîne des dispositifs de production nouveaux. La présence de ces innovations dans le processus et dans les produits implique pour l'exercice de la MOU de combiner plusieurs régimes de production. En effet, les types de production qui se développent sont sur des modes de coordination de la conception différents. Et leur mise en compatibilité positionne la mise en concordance de ces régimes, et la coordination comme des fonctions clés de la MOU. Nous montrerons que la combinaison

de ces modes de coordination présente des risques pour la territorialisation de l'action publique. En effet, la mise en compatibilité des divers choix dans le processus de conception est une forme de territorialisation de plusieurs politiques publiques.

Par ailleurs, des innovations dans le processus tentent parfois de rendre compatibles les divers régimes de conception, mais il subsiste un risque. La mise en compatibilité de l'ensemble des éléments du projet, donc la territorialisation dans ces espaces de projet, présente la confrontation d'une production concourante avec des productions urbaine par exemple définies sur un mode taylorien. Ces propos seront progressivement étayés. Nous faisons l'hypothèse qu'il existe des risques en terme d'extra-territorialité, et ceci peut-être lié à l'externalisation d'une partie de l'exercice de la MOU. Et la mise en compatibilité de ces régimes de production font de la MOU un système d'action régulé. Nous faisons l'hypothèse qu'une structuration externalisée de la MOU présente des risques pour la territorialisation de l'action publique. Ceci mettra en évidence le règne d'une ad'hocratie dans l'exercice de la MOU, mais d'une ad'hocratie régulée et risquée.

## PARTIE II. CHAPITRE I. LA MONTEE EN PUISSANCE D'UNE EXPERTISE URBAINE ET D'UNE ORGANISATION PAR PROJET DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

En introduction, notons que nous désignons par MOU principale, la collectivité locale délégante, la commune concernée et la SEM ou l'EPA dédiés au projet. Ce choix est issu des enquêtes de terrain et d'une recherche de comparabilité entre les projets.

### I. A. LA MOU NANTAISE : DES APPRENTISSAGES ET UNE DIFFICILE ROUTINISATION DES PRATIQUES

L'étude du design institutionnel d'une collectivité locale ou de toute autre institution n'assure pas un fonctionnement conforme aux prévisions de l'organigramme, mais peut renseigner sur certaines acceptions de l'action. Leur analyse peut indiquer des modes d'action, des attributions, des priorités, des écarts par rapport aux représentations ou par rapport aux prévisions.

#### **I. A. 1. Une maîtrise d'ouvrage ayant une culture apprenante et évolutive : de la délégation verticale à la délégation horizontale**

La Communauté Urbaine de Nantes (CUN) est récente. Elle a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Aussi, est-ce la Ville de Nantes qui a été dans un premier temps en charge du développement du projet. Mais dès le début du projet, la MOU regroupait déjà, en fait, plusieurs représentants de plusieurs institutions et collectivités locales. Avant de préciser ces différentes « équipes-noyau » de la MOU, nous souhaitons évoquer dans quel contexte organisationnel ces équipes apparaissent, afin de mettre en évidence la progression d'une révolution managériale dans ces collectivités locales municipales et intercommunales dans le cadre de la production urbaine. Les projets que nous étudions en constituent à la fois des avatars et des illustrations. Nous prendrons donc en compte l'organisation de la Ville de Nantes avant les mandats municipaux de J.M. AYRAULT. La venue de ce dernier entérinait une nouvelle façon de « produire de la ville » par les services municipaux. Nous verrons apparaître des pratiques de missions ou d'« équipe projet » à la Ville de Nantes. L'étude des divers organigrammes de la Ville de Nantes puis ceux de la CUN permet de mettre en évidence le développement progressif d'une culture de production par « équipe de projet » dans les services depuis trois décennies. En effet, l'étude des organigrammes et des récits montre que l'introduction d'une action publique sous forme de projet s'est développée au sein des services de la Ville de Nantes depuis le

premier mandat municipal de J-M. AYRAULT (1989-1995). Pour mieux saisir ce changement, nous proposons de remonter à la structuration des services de la Ville depuis les années 1960. Notre recherche commence en 1965, dans la mesure où les acteurs actuels n'évoquent pas les époques antérieures dans leurs récits.

### **I. A. 1 . a) le déclin des « services techniques » municipaux traditionnels**

L'observation des différents organigrammes des services de la Ville de Nantes de 1965 à 1996<sup>54</sup> et les diverses organisations mises en place à la CUN à partir de 2001 en vue du projet « île de Nantes-Rives de Loire », permet d'observer dans le champs urbain, un développement de l'action de la collectivité sur des projets précis menés par des « missions ». Des entretiens et divers comptes-rendus de réunions évoquent certains dispositifs n'apparaissant pas dans les organigrammes mais qui vont tout de même jouer un rôle dans l'évolution des modes d'action de la Ville et de la CUN.

#### **Figure 13 : Organigrammes de la Ville de Nantes de 1965 à 1996. (Annexe)**

Source : Mairie de Nantes

#### **Figure 14 : Organigramme de la Communauté Urbaine en 2001 (Annexe)**

Source : Communauté urbaine de Nantes

Entre 1965 et 1978, les organigrammes de la Ville de Nantes n'évoluent pas en ce qui concerne les services d'urbanisme. L'ensemble des services est partagé entre deux directions : l'une est le secrétariat général adjoint (SG Adjoint) et l'autre est la direction générale des services techniques (DGST). Chacune a six directions en charge. Ces six directions de la DGST sont : l'urbanisme, la voirie, le service des eaux-piscines-bains, l'architecture, les plantations et l'assainissement. Un service est détaché de la DGST et est directement rattaché au directeur général adjoint : il s'agit du service de l'éclairage, du nettoyage et du matériel. Ces trois dernières divisions sont transversales par rapport aux différentes directions de la DGST tout en ayant un rattachement externe du point de vue hiérarchique. Il s'agit peut-être là des « germes » d'une direction des espaces publics. Le fait que cette direction soit sortie des services techniques suggère l'importance de l'arbitrage du Secrétariat Général concernant les fonctions transversales à assurer. Le service de l'urbanisme représente alors de faibles effectifs et est rattaché à la DGST.

En sociologie des organisations, l'organigramme de la Ville à cette époque est celui d'une « structure fonctionnelle », où les acteurs-métiers restent au sein de grandes directions.

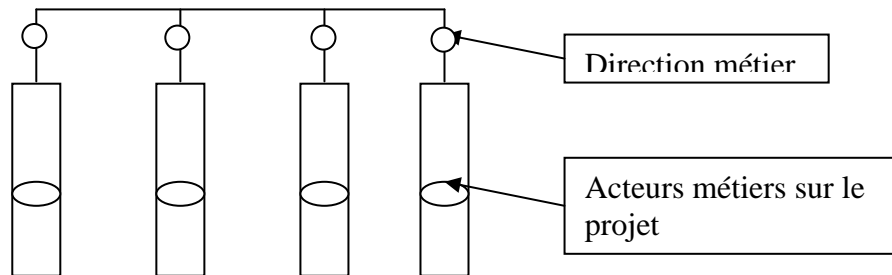
---

<sup>54</sup> Cf. ANNEXES

## Figure 15 : Schéma d'organisation d'une structure fonctionnelle

Source : MIDLER C., « management de l'innovation, ingénierie de la conception », cours DEA OPEN, ENPC-UMLV , centre de recherche en gestion, 2001

Structure fonctionnelle



Cette configuration illustre, à notre avis une époque où une approche ingénieriale de la gestion et de la production des services municipaux. La production urbaine semble concentrée sur la gestion des réseaux et sur l'embellissement. Nous verrons que cette place des réseaux dans la production et la gestion urbaine va être bousculée et repositionnée au fil du temps, notamment dans les années 1980 lors de la décentralisation. Nous faisons l'hypothèse que cette logique d'urbanisme des réseaux correspond à l'organisation fonctionnelle des collectivités locales françaises et au principe d'attribution de délégations de charge ou de politique sectorielle aux élus au sein des collectivités locales. En somme, la production urbaine pour une municipalité de ville moyenne comme Nantes consiste essentiellement en la fourniture de services de gestion, d'installation de réseaux, ou de gestion des espaces publics. L'organigramme nantais de cet époque laisse penser cette suprématie de la gestion technique des réseaux par rapport à d'autres formes de production urbaine.

Sur le plan historique, nous faisons l'hypothèse que dans ce type de configuration organisationnelle, le développement de territoires urbains (ex : projets d'amélioration de l'habitat) est généralement confié aux satellites de la collectivité tels que les sociétés d'économie mixte (SEM). Dans certains cas, les interventions sur le patrimoine historique ont initié des développements des équipes de personnels internes de la collectivité locale et ont apporté des expertises nouvelles dans les services d'urbanisme. Le plus souvent ces expertises se sont développées dans les services d'architecture. Une lecture selon les modèles de gestion suggère que ces configurations sont en partie proches des modèles du modèle taylorien. Un changement des modes d'action sera initié à Nantes à partir des années 1980, à travers la mobilisation des professionnels externes aux services de la Ville, avec l'émergence de la

pratique de projet urbain ou de projet sur l'espace public, à l'occasion d'une nouvelle ligne de tramway par exemple (BOURDIN 2005). Ces professionnels externes peuvent être des concepteurs en architecture, travaillant avec la collectivité locale ou les SEM.

Dans le premier cas, c'est le modèle de l'ingénierie qui domine le mode de production avec les distinctions : Appel d'Offre / Maîtrise d'Ouvrage / Maîtrise d'Oeuvre. Ce modèle, issu du secteur du bâtiment, sépare l'activité de conception, de la commande et de la coordination. Et celle-ci revient généralement au Maître d'Oeuvre. Ce modèle de l'ingénierie repose sur une logique relativement linéaire de la production. Ce mode d'action correspond généralement aux interventions à l'échelle de bâtiments, ou d'infrastructures. Il est difficile d'imaginer qu'il s'applique à l'échelle territoriale. Dans ce contexte, les SEM satellites de la collectivité locale peuvent intervenir à l'échelle d'un quartier en développement urbain. Nous pouvons aisément supposer que la collectivité locale a alors peu d'éléments de contraintes et de prescriptions à soumettre ou à proposer à ces satellites responsables de la mise en œuvre. En effet, au regard des activités internalisées dans les services, le rôle de la collectivité se résume parfois à la définition de contraintes du plan d'occupation des sols, des politiques sectorielles (équipements, enfance, ...) et d'informations sur les réseaux. Ceci n'exclut pas l'existence de débats et de confrontations au sein des services techniques de la ville (entre les services de voiries et d'assainissement, ou entre ceux en charge des plantations et des voiries par exemple). Ainsi, à cette époque, nous présumons que la production urbaine est déterminée par la logique ingénieriale dans la composition et la structuration des équipes techniques municipales.

Nous n'avons pas étudié dans le détail l'activité de la Direction de la voirie de cette époque, mais l'organigramme présente un découpage de cette Direction de la façon suivante :

- voirie -affaires générales (comptabilité, ...)
- voirie -Etude (projet et circulation)
- voirie -travaux (grandes voiries et ouvrages d'art, aménagement urbain)
- voirie -gestion

Cette configuration suggère une nette séparation entre l'activité de conception et l'activité de réalisation, ce qui est typique du modèle de gestion taylorien de la production. Le positionnement de l'aménagement urbain avec les services des « travaux » indique bien que l'aménagement n'est pas encore un travail de conception au sein de la MOU. Afin de poursuivre notre caractérisation de la MOU nantaise avant que n'apparaisse le projet Ile de Nantes-Rives de Loire, nous précisons cette organisation de la Ville, où la DGST regroupe toutes les fonctions techniques et urbaines de gestion et de fourniture de services (eau,

assainissement, ...). L'organisation de la Ville relève alors d'une organisation de « type fonctionnelle ». De façon générale, une structure fonctionnelle est caractérisée par des difficultés de transversalité. Ce schéma mentionne des « acteurs-métiers sur un projet ». Dans le cas de la Ville de Nantes, les projets pris en charge directement par les services de la mairie devaient être des projets de constructions (piscines) ou encore d'aménagement à une relative petite échelle territoriale (moins d'un hectare). Dans le cas contraire, nous pouvons supposer que ce sont des satellites tels que des SEM qui interviennent. De plus, à cette époque, une grande partie du personnel de la DGST est composée de personnes chargées de l'entretien des espaces verts et de la gestion de la voirie. La Direction Urbanisme est alors peu importante en nombre de personnes. En général, l'organisation de type fonctionnelle est réputée pour la force d'inertie des services. Selon D. HURON et J. SPINDLER (HURON SPINDLER 1998), cette forme d'organisation des services est caractérisée par une forte résistance au changement. Les divers récits évoquant cette période laissent entendre la difficulté de légitimation des changements et des nouveaux modes de fonctionnement. L'organisation en structure fonctionnelle est également caractérisée par une séparation et une spécialisation des fonctions. Les différentes logiques interviennent de manière séquentielle. La coordination est assurée par remontée hiérarchique : le chef de projet est la direction générale de l'entreprise (de la collectivité locale). Il est alors difficile de gérer un flux de projets nombreux et complexes. Et dans ce cas, les projets subissent l'effet des stratégies-métiers, et souvent en résultent. Il y a alors très peu de projets urbains pris en charge par les services de la collectivité locale.

En 1978, M. CHENARD, socialiste, est élu maire. Les services techniques sont restructurés. Une Direction Générale du Développement Urbain (DGDU) composée de 80 personnes est créée. Cette direction aura entre autres en charge l'urbanisme prévisionnel avec une dimension prospective. Ainsi, les activités de planification sortent des services techniques traditionnels, ils apparaissent à un autre niveau hiérarchique. Et la DGDU a la même position hiérarchique que la DGST. Les élections municipales de 1983, amènent un nouveau maire M. CHAUTY de tendance politique RPR<sup>55</sup>. Il défait toute l'organisation mise en place par le maire précédent, M. CHENARD. La Direction Générale de l'Urbanisme (DGU) en tant que direction de même niveau hiérarchique que les autres directions générales disparaît. Les services techniques en héritent à nouveau. Les services de la mairie retrouvent les deux grandes directions : la DGST et le Secrétariat Général. Les services techniques incluent dès

---

<sup>55</sup> parti du Rassemblement pour la République

lors le service de la planification, des commissions des opérations foncières, de l'urbanisme prévisionnel et opérationnel. A la fin du mandat de M. CHAUTY, les services subissent une réorganisation qui subdivise la Direction Générale des Services Techniques (DGST) en quatre secteurs : « urbanisme, plans et données », « voirie-propreté publique », « eau et assainissement », « bâti- Service espaces verts ». Nous pouvons noter au sein du secteur « urbanisme, plans et données urbaines » un développement de la fonction « études et données urbaines » et la disparition de la division « architecture », ainsi que le maintien de la division « construction ». Cette nouvelle organisation génère l'augmentation du nombre de directeurs dans les services techniques avec un total de 9 directions techniques. On assiste à la création d'un service « relation avec le SIMAN » (Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Nantaise, futur District et Communauté Urbaine actuelle). Cette organisation va être totalement reconsidérée et transformée par la nouvelle équipe de J-M AYRAULT, socialiste<sup>56</sup>, élu maire de la Ville de Nantes à partir de 1989.

#### **I. A. 1. b) L'apparition des « missions » : l'initialisation des « équipes projet » à la Ville de Nantes**

Sous le mandat de J-M AYRAULT, en 1990, l'organigramme indique la création d'une « mission à la modernisation » qui est au même niveau hiérarchique que la direction générale des services techniques (DGST). Celle-ci comprend une cellule organisation. Est créée une « mission vie des quartiers » directement rattachée au secrétaire Général de la mairie. Nous faisons l'hypothèse que la réorganisation des services de la Ville de Nantes encore organisés de manière fonctionnelle, s'explique par des difficultés à élaborer les « projets » du nouveau mandat de J-M AYRAULT dans cette configuration. La réorganisation engagée par l'équipe de J-M AYRAULT en 1991 génère neuf directions générales placées sous la direction du Secrétariat Général. La DGST n'est qu'une direction générale parmi d'autres. Cette restructuration lui soustrait la fonction d'aménagement et d'urbanisme puisqu'une nouvelle direction générale de l'aménagement et de l'urbanisme (DGAU) réapparaît, avec, cette fois, six divisions : une direction des données urbaines, une direction du développement social urbain, une autre de l'architecture urbaine, une direction de l'aménagement urbain, une direction de l'urbanisme réglementaire et une direction de la coordination. La Direction Générale des Services Techniques (DGST) reste une structure importante, mais elle est placée au même niveau que cette DGAU. Et surtout, apparaissent dans l'organigramme des « missions ». Un « service projet urbain », ainsi qu'une « division études et projets » est créé

---

<sup>56</sup> Parti Socialiste



au sein de la DGAU. La DGST (Direction Générale des Services Techniques) devient la DGD (Direction Générale du Développement Technique), et ne comprend plus que 7 services. La notion de « missions » se développe cette fois-ci dans les services. A partir de 1992, une "mission plan de déplacement" et une "cellule tramway-nouvelle centralité" sont créées à la DGAU. C'est le responsable de la division « études et projets » de la DGAU qui dirige la « cellule tramway-nouvelle centralité ». D'autres missions sont créées comme la « mission sur l'eau » dans d'autres directions. Des structures nommées selon les projets auxquels elles sont dédiées apparaissent à la direction générale des directions techniques : « projet cité des congrès », « projet tramway centre- Sud ». A cette organisation administrative fonctionnelle transformée de manière plus distribuée et plus transversale, on distingue donc le passage d'une délégation politique verticale à une délégation transversale (LAMARZELLE 1997), avec des pratiques d'immixtion du maire dans certains projets tels que les grands projets de mandats du type « tramway » ou « nouvelle centralité ».

#### **I. A. 1. c) Comment fonctionnaient ces missions dédiées et structurées par projet?**

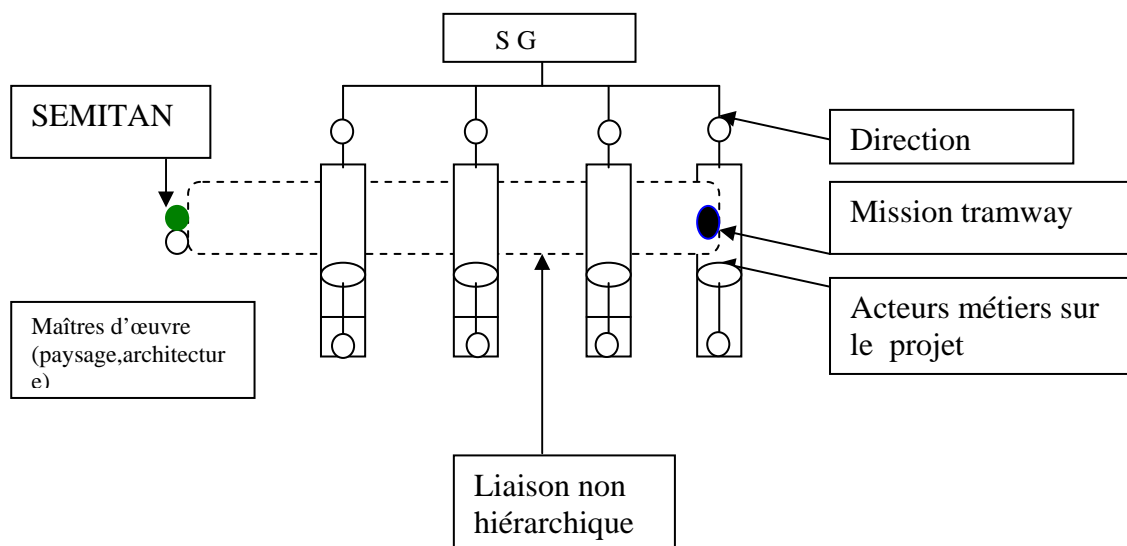
A l'analyse des entretiens évoquant cette époque, il apparaît que la « mission tramway-nouvelle centralité » fonctionnait dans une forte logique de transversalité et de coordination interne, avec un chef de projet qui avait un rôle de synthèse et de responsabilité de la prise de décision auprès des élus.

Des réunions de revue de projet avaient lieu tous les quinze jours entre le chef de projet et d'autres techniciens chargés du projet au sein des différents services. Ainsi, il existait une équipe de projet dédiée, qui s'appuyait sur une équipe élargie composée d'acteurs- métiers. A ces réunions bimensuelles, où s'échangeaient des informations de façon transversale, s'ajoutaient un groupe de pilotage regroupant le Secrétaire Général et les responsables de l'ensemble de ces missions (déplacement, habitat et développement social urbain...). Les décisions d'ordre stratégiques globales étaient prises dans le groupe de pilotage, et le chef de projet centralisait l'ensemble des décisions à prendre. Les différents représentants de direction ou d'organismes externes mobilisés, tels que la SEMITAN<sup>57</sup> (SEM en charge de la maîtrise d'œuvre de la première ligne du tramway), participaient régulièrement aux réunions du groupe de pilotage avec l'ensemble des techniciens de la mission. Ce groupe de pilotage était l'instance de décision et d'arbitrage avec les élus politiques.

---

<sup>57</sup> société d'économie mixte en charge du transport nantais. Elle est l'exploitante de l'ensemble du réseau de transport en commun de l'agglomération nantaise. Elle peut également être chargée de la construction d'une partie du réseau de tramway.

**Figure 16 : schéma de fonctionnement de la Mission « tramway-nouvelle centralité »**

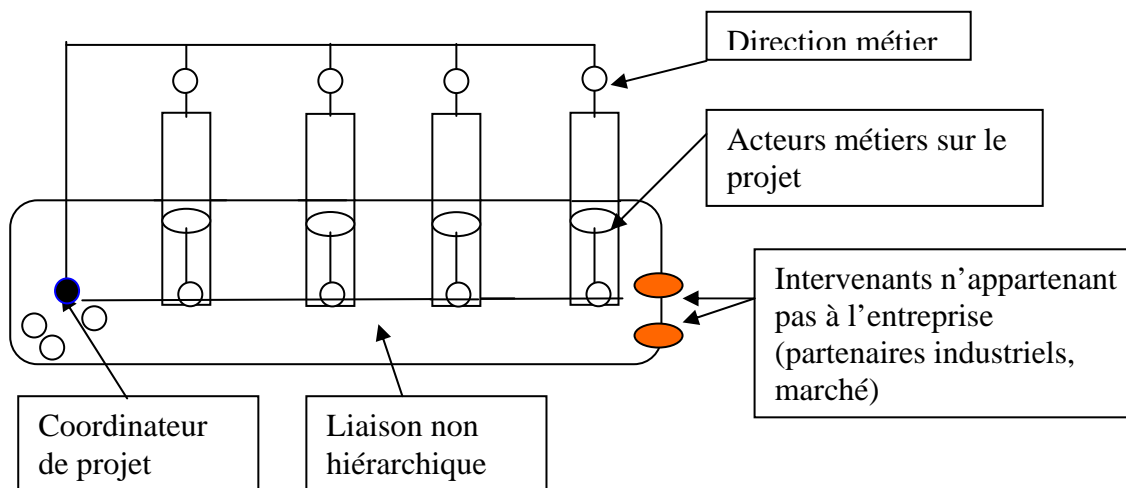


Ce schéma indique la dimension transversale du fonctionnement de la Mission-tramway, comme une sorte de plateau projet non sorti des services de la DGAU. Mais surtout cela montre la pérennisation d'un fonctionnement bi-dimensionnel des délégations politiques au sein de la collectivité locale.

Ce fonctionnement rappelle celui des « direction projet » mais il semble important de nuancer ces similitudes par le fait que le coordinateur de projet était le directeur de la DGAU et qu'il avait donc une position hiérarchique équivalente aux autres directeurs-métiers au sein de l'organisation.

## Figure 17 : Structure de direction de projet

Source : MIDLER C., « management de l'innovation, ingénierie de la conception », cours DEA OPEN, ENPC-UMLV , centre de recherche en gestion, 2001

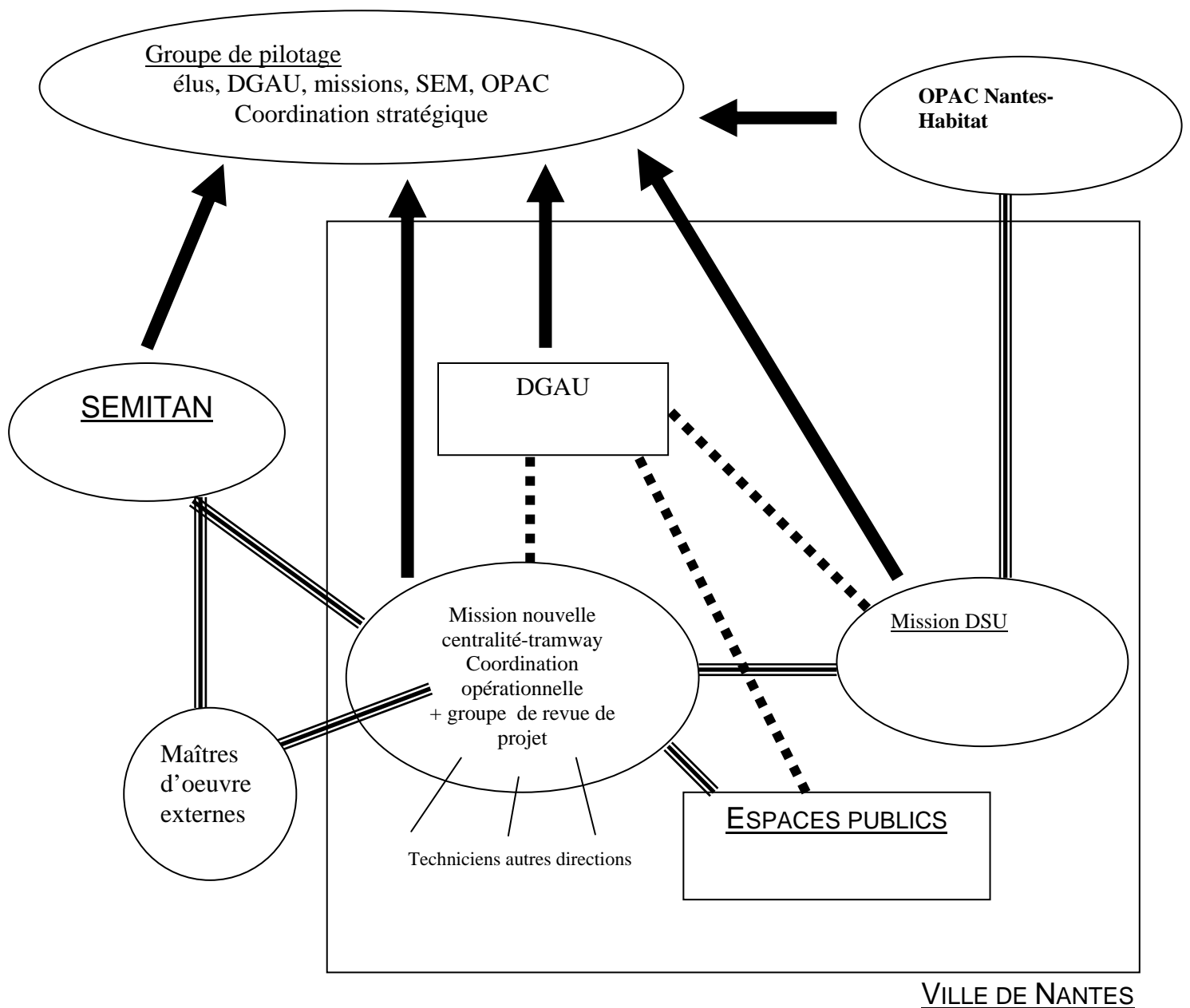


Ainsi, au regard des schémas et du positionnement du chef de la Mission tramway, la Mission tramway n'est pas une Direction de projet, même si elle en a certaines caractéristiques telles que le fonctionnement transversal. Avec la Mission tramway, nous sommes dans cette situation où le « directeur de projet » est responsable de la coordination des activités, ce qui est le cas lors des revues de projet. Dans cette configuration, le directeur de la Mission a accès directement aux acteurs –métiers intervenant sur le projet<sup>58</sup>. Du coup, il peut être responsable de l'arbitrage en cas de conflit, négocier les moyens accordés au projet (structure pilotage)... Le directeur de la Mission de par son positionnement est comme dans une direction de projet de type « classique » : il n'a pas un positionnement extra-hiérarchique. En somme, la configuration choisie semble intermédiaire. Toutefois, le fonctionnement en mission diffère quelque peu du modèle de «direction projet ». En effet, selon les récits, la mission travaillait avec des personnes d'autres services dans une liaison non hiérarchique régulée par le chef /directeur de projet et les élus, mais le directeur du projet tramway est resté dans un service, puisque la mission tramway est au sein de la DGAU. Par ailleurs, au fil de l'avancement des projets, la mission tramway a été étoffée en personnel jusqu'à atteindre une quarantaine de personnes. Ainsi, parfois, elle semblait avoir un fonctionnement de type « structure de projet sortie», tout en restant à l'intérieur de la DGAU. Ainsi, l'équipe d' « acteurs projet »

<sup>58</sup> MIDLER C., L'acteur projet : situation missions, moyens, cours ENPC gestion de projet et organisation des entreprises, 2001

n'était pas externe aux directions générales du type directions- métiers. Cela n'empêcha pas les problèmes classiques de concurrence entre les directions métiers, même si ce phénomène fut relativement atténué par l'idée que le tramway faisait partie des « projets du mandat » électoral de J-M AYRAULT. Au-delà de la comparabilité entre modèles d'organisations, cela indique que les services de la Ville de Nantes, et de la MOU nantaise de l'époque ont acquis des savoir-faire en matière de transversalité dans la production urbaine, dans le pilotage de la Maîtrise d'Oeuvre (avec la SEMITAN, SEM de transport en charge de la ligne de tramway), et pour travailler avec des concepteurs externes à l'échelle urbaine (I. ROTA et B. FORTIER seront les Maîtres d'œuvre (MOv) des espaces publics de la ligne 2 en centre ville). Comme nous le verrons, ces premières expériences vont être pérennisées avec le transfert d'une partie du personnel de la mission « nouvelle centralité-tramway » dans la nouvelle direction Espace public de la DGDU en 1996. Il semble intéressant d'utiliser ces schémas d'organisation pour indiquer comment se positionnaient les maîtres d'œuvre externes par rapport à cette Mission tramway, chargée aussi de travailler sur la nouvelle centralité (sur le schéma ci-dessus, ces maîtres d'œuvre correspondent aux « intervenants n'appartenant pas à l'entreprise »). En fait, les mandats de J-M AYRAULT ont été fortement marqués par un travail sur l'espace public. La reconquête de la centralité s'est concrétisée par un important travail sur l'espace public du centre mais aussi avec des lignes de tramway reliant les espaces urbains périphériques au centre de l'agglomération, et en les faisant se croiser en centre ville. Cet important travail de requalification de l'espace public s'est fait avec l'association et la sollicitation forte de concepteurs extérieurs. L'un des emblèmes les plus significatifs de cette coopération est le « Cours de 50 otages », espace central, offrant des voies aux tramways, aux voitures, de larges trottoirs et des espaces plantés. Cet espace a été, par ailleurs, gagné en comblant une partie de l'Erdre. Afin de mettre en évidence le rôle nouveau des missions dans la MOU nantaise, nous avons représenté ci-après de façon schématique le fonctionnement de cette maîtrise d'ouvrage « mission nouvelle centralité-tramway ».

**Figure 18: Schéma de fonctionnement de la Mission « tramway-nouvelle centralité».1994.**



Ce mode d'organisation et de production urbaine relevait du régime de la concurrence selon les récits. Il montre des changements radicaux dans le mode d'intervention en urbanisme dans les collectivités locales. Ce mode pouvait être pratiqué par leurs satellites, mais apparemment moins dans les services municipaux. On assiste ici à une diffusion du modèle de management de projet dans la collectivité locale nantaise avec des acteurs-métier dédiés à certains projets. Après la création de la CUN, il semble qu'une partie de ce savoir-faire va être récupéré à la CUN par la Direction Générale des Projets (DGP). En effet, la « Mission Ile de Nantes–Rives de Loire » créée en 2001, au sein de la DGP de la Communauté Urbaine de Nantes (CUN) rappelle par sa dénomination cette forme d'organisation. Plus tard, en octobre 2003, le projet Ile de Nantes Rives de Loire sera confié à une Société d'Economie Mixte (SEM) d'aménagement, la SAMOA. Avant de détailler le fonctionnement de cette mission et de celui de la SEM, nous souhaitons proposer quelques interprétations sur cette évolution de la maîtrise d'ouvrage à partir de l'exemple des projets de « tramway » et de « nouvelle centralité ».

#### **I. A. 1. d) Mise en perspective des organisations en « missions » de la MOU Nantaise**

Nous considérons que l'ensemble de ces nouvelles missions et cellules de projet et d'études mises en place à partir de 1989 (date du premier mandat municipal de l'équipe de J-M AYRAULT) sont des signes d'un changement des pratiques d'actions municipales désormais marquées par la production avec une transversalité entre services. Nous faisons l'hypothèse que le cas Nantais est exemplaire de ce mode de management public sur l'ensemble du territoire français, en particulier pour les villes n'ayant pas connu les premières vagues de regroupements intercommunaux dans les années 1960-70<sup>59</sup>. Les changements organisationnels et les modes de management se sont illustrés, ici, avec le développement de la pratique de projets urbains, et avec l'apparition de chefs de projets chargés de projets à échelle territoriale plus importante, dans les services. A Nantes, on observe l'initialisation des pratiques de gestion de projet dans une collectivité locale alors que ces pratiques étaient a priori surtout développées dans ses satellites (SEM). Nous observons aussi la diffusion d'un mode d'action et d'intervention publique sur la ville avec un bouleversement culturel dans l'action publique locale avec l'association de maîtres d'œuvres dans les structures de coordination opérationnelles tels que la SEMITAN, ou des agences d'architecture prestataires de la collectivité. Ceci modifie structurellement le modèle de l'ingénierie dans la conception

---

<sup>59</sup> le CNFPT participe aujourd'hui encore à la diffusion de certains modes de management dans les collectivités locales.

de la production urbaine. Ces types d'organisation sur des projets de territoires ont-ils commencé à apparaître avec les projets de rénovation urbaine en secteur de patrimoine historique (OPAH<sup>60</sup>, PRI...). Souvent, les structures en charge de ces projets étaient extérieures aux collectivités locales (structures déléguées...). Ces hypothèses sur l'évolution historique des pratiques de conception et de structuration des expertises internes aux services des collectivités locales méritent d'être approfondies, mais ils sont contés par les divers acteurs rencontrés à Nantes, et les bouleversements évoqués ci-dessus sont définis comme marquants de leur expérience professionnelle. Pour mettre en œuvre ces projets d'un mode de conception nouveau, la MOU nantaise a fait le choix de créer une structure dédiée, temporaire interne (par exemple, une « mission ») assurant le rôle de coordination entre différents services et directions. On peut se demander pourquoi ces projets n'étaient pas placés dans une direction spécifique des projets (ce sera le cas dans le cadre de la nouvelle communauté urbaine en 2001), ou avec un directeur de projet sorti. On se demande si la décision de créer ces structures dédiées temporaires n'est pas l'illustration d'un choix de ménager une partie des services techniques ayant une culture et un pouvoir informel fort au sein de l'organisation, tout en légitimant de nouveaux modes d'action dans les modes de production urbaine au sein des services. Ces modes de management plus transversaux seraient liés à une nouvelle culture de l'action publique amenée avec l'équipe municipale socialiste de J-M AYRAULT. Nous faisons cette hypothèse dans la mesure où, l'initialisation de la logique projet à travers les missions dans les services, est fortement identifiée au secrétaire général de la Mairie de l'époque, arrivé en même temps que le jeune maire socialiste. De plus, une partie de la nouvelle équipe technique municipale nantaise est issue de Saint Herblain, commune dont J-M AYRAULT était maire avant d'être élu à Nantes. Cette équipe aurait éventuellement déjà routinisé certains modes d'action, qui certes, étaient encore nouveaux pour l'époque, mais ce phénomène se retrouve dans plusieurs mairies socialistes dès les années 1970, à l'image de ce qui deviendra l'« école grenobloise »<sup>61</sup>. Ces nouvelles pratiques peuvent aussi s'apparenter à quelques expérimentations. La décentralisation se poursuit dans les textes législatifs, des fonctionnaires territoriaux sont formés selon de nouvelles cultures de management public. DJELIC (DJELIC 2004) l'évoque concernant la fonction publique d'Etat dès la première guerre mondiale, et plus généralisé après la seconde guerre mondiale (ENSAD, ENA...).

---

<sup>60</sup> Opération programmée d'amélioration de l'habitat

<sup>61</sup> DUBOIS J. (1995) y fait également allusion en évoquant les échanges d'expertises entre les techniciens de Grenoble, de Rennes, de Montpellier. Et une recherche que nous avons effectuée sur la « coopération interprofessionnelle dans la production de l'espace public » (2005) à Nantes, évoque les mêmes échanges entre Nantais et Grenoblois concernant les projets de tramway et d'espaces publics environnants ces lignes de transport.

Les observations et les récits indiquent qu'il en est de même concernant la fonction publique territoriale en particulier pour les projets de mandat : de nouveaux modes de management public sont expérimentés dans les collectivités territoriales. Au sein des services de la Ville de Nantes, l'année 1989 est le début de la création d'une Direction de l'urbanisme gagnant en puissance par rapport aux services techniques traditionnels. Nous pouvons faire l'hypothèse qu'afin de contrecarrer le pouvoir technique traditionnel, la nouvelle Direction de l'urbanisme devait être puissante et par conséquent avoir certaines responsabilités importantes du mandat municipal, et un personnel relativement important en nombre. Ceci va se concrétiser à travers des changements conséquents, avec, par exemple, le déplacement de la direction de la voirie dans la DGAU et avec la multiplication de missions (DSU, ...). Les récits relatant le cas nantais relatent que la sortie des services de la voirie de la direction des services techniques pour aller dans la DGAU est liée à la difficulté de travailler de manière « moderne » avec cette direction. Il était alors aussi question de faire évoluer les manières de travailler. L'accroissement du personnel dédié aux structures de projets nommées « missions » constitue, à notre avis, un indicateur du développement de cette logique de transversalité et de coordination, logique qui est aussi développée en vue d'élaborer et de réaliser les projets à échelles territoriales importantes. La suite de notre analyse positionne la transversalité, donc la coordination comme une fonction majeure. En effet, le fait de regrouper des personnels de métiers différents (architectes, ingénieurs, urbanistes...) dans ces missions contraste avec les directions dites « métiers » souvent spécialisées par métiers et par type de d'expertise, et ces missions indiquent une certaine transversalité en terme de conception. Serait-ce également le début du déclin de l'urbanisation basée par les réseaux et les équipements et le début d'une approche plus « urbaine » et plus « territoriale » de la production urbaine ? A Nantes, on assiste à la pratique prépondérante de la logique de projet en terme de conception de projet, misant en particulier sur la production d'espace public. Ces changements organisationnels sont aussi des signes du développement de la compétence d'urbanisme et de la capacité d'action des collectivités locales et d'émergence d'un volontarisme politique local lié à la décentralisation (1982), et ce, sur plusieurs plans : à la fois sur le plan urbain (« mission tramway »), éducatif (mission université), social (mission DSU), touristique (Mission Palais des Congrès). Nous faisons l'hypothèse que ce développement des services urbains, éducatifs, touristiques est illustratif de la prise en charge de leur politique de développement local par les collectivités locales en sus du contexte de décentralisation. Ainsi, on assiste à l'émergence de formes de coordinations multiples dans l'intervention publique urbaine impliquant la territorialisation de diverses politiques : un tramway peut combiner des



politiques de transport, mais aussi des politiques de logement, de sécurité, de redynamisation économique,.... La structuration des services techniques nantais est classique pour une ville de cette taille à cette époque. Toutefois, le fait que ces services techniques soient restés importants en nombre et que ces directions techniques se soient spécialisées (eaux, piscines, lumière..) indique aussi le souhait de ne pas déléguer des activités au secteur privé à Nantes. Ceci est quelque peu à contre courant des tendances pour les villes moyennes à cette époque<sup>62</sup>. En effet, de nombreuses villes dans les années 1980 ont délégué<sup>63</sup> une grande partie de leurs services urbains. La Ville de Nantes semble avoir fait un choix différent en sauvegardant les services de l'eau et des espaces verts. Plus récemment, dans cette perspective de maintien de services en régie, le « service de l'eau », transféré à la CUN, s'est mis aux normes ISO 9004 pour la qualité du service rendu afin de rester concurrentiel sur le marché de fourniture de services urbains. Notons toutefois qu'en ayant le statut de métropole d'équilibre, les collectivités locales intercommunales responsables de l'agglomération ne s'est pas développée dans les années 1960. Alors que la commune-centre a acquis des expertises, les SIVU se multiplient, le SIMAN ne s'est transformé que tardivement en Communauté urbaine (2000). Lors de l'obtention du statut de métropole d'équilibre, nous avons évoqué plus haut le refus des élus locaux et leur stratagème pour éviter la planification étatique, dans le but d'assurer la mise en œuvre des études par des acteurs locaux (création d'une structure d'étude locale qui finalement engagera très peu d'études). En effet, le statut de métropole d'équilibre aurait pu être l'occasion de création d'une organisation intercommunale nouvelle. Ces nouvelles organisations laissaient généralement une place importante aux services d'urbanisme. En effet, certaines métropoles d'équilibre ont adopté le statut de communauté urbaine (Lyon, Lille...) à l'occasion de l'obtention de leur statut de métropole d'équilibre. A Lyon et à Lille, les services d'urbanisme ont été étoffés en personnels techniques et ont bénéficié d'une capacité d'expertise considérable par rapport aux services techniques pré-existants de la ville-centre, à partir du moment où ces villes ont été regroupées dans le cadre de communauté urbaine. Ici, il nous apparaît que la question de la taille de la « métropole d'équilibre » n'a pas toujours été un facteur déterminant dans le mode d'organisation interne de la collectivité locale ni concernant le regroupement intercommunal comme le montre le cas nantais avec l'initialisation de logiques de projets transversal sans appareil technique intercommunal conséquent. On peut alors évoquer le rôle des agences d'urbanisme qui montent en puissance depuis les années 1970. En matière de production urbaine, il est difficile d'identifier le rôle de

---

<sup>62</sup> Nombreux travaux de D. LORRAIN

<sup>63</sup> dans le cadre de délégation de services publics

celle de Nantes. Elle a, semble-t-il, longtemps porté son expertise à l'échelle de l'agglomération, en matière d'aménagement économique global ou d'aménagement sur les communes périphériques. Marseille comme Nantes ne s'est regroupé qu'en 2001 dans une intercommunalité avec ses communes voisines. Ainsi, au-delà des cadres juridiques, les collectivités locales de certaines métropoles développent des capacités d'expertises en vue de la production urbaine dans leurs services depuis une trentaine d'années. On observe que la restructuration des services techniques et d'urbanisme nantaise a été longue à se faire. Cela laisse à penser que les critères techniques ne suffisent pas à expliciter certains choix d'organisation historique, et que la question de la gouvernance locale mais aussi celle de la culture de l'action publique (mode de gestion et de management public) sont déterminantes dans la manière d'organiser les services d'une collectivité locale et de structurer l'intervention urbaine. De même, c'est sous ces mandats qu'ont été progressivement mis en place des « missions » développant des logiques transversales, et un fonctionnement par projets au sein des directions de l'urbanisme. Par ailleurs, la crainte de G. Defferre de regrouper Marseille avec certaines communes communistes a longtemps empêché le développement de l'intercommunalité. Toutefois, à Lyon, la Communauté Urbaine n'a pas toujours été gouvernée par des maires socialistes ces deux dernières décennies, mais des « missions » ont également été mises en place pour mettre en œuvre des projets. Ces « missions » regroupent des techniciens de statut divers puisque certains sont issus de services de la Ville de Lyon, et d'autres de la Communauté urbaine. Aussi, nous faisons l'hypothèse de la diffusion d'un mode de management public moins fonctionnelle plus par projet dans les collectivités locales françaises, de la gestion par projet dans l'action publique (en particulier urbaine) menée par les services des collectivités locales. Ce mode d'action a pu être diffusé dans certains milieux politiques, mais il semble qu'il s'agit plus d'une mode managériale énoncée comme mieux adaptée à l'action urbaine contemporaine. De plus, les projets urbains sont élaborés par les collectivités locales et dans une moindre mesure à l'initiative de l'Etat. Il fallait donc adopter des méthodes d'intervention urbaine. Plus loin nous verrons que cette logique par projet annonce aussi une logique de l'action publique par territoire, comme ce sera le cas avec la communauté urbaine et ses pôles de proximité. Ainsi, les réseaux surdéterminent moins les modes d'action dans la production urbaine. Ce sont là des hypothèses que nous émettons à la suite de l'étude de ces organigrammes après l'observation des mutations importantes qui ont eu lieu dans les services des collectivités territoriales nantaises et lyonnaises. Ceci n'exclut pas le rôle ni l'importance que peuvent avoir les réseaux urbains (souterrains...) sur la forme et la localisation des projets. Mais, il semble que la production urbaine se concentre sur des

projets sur des territoires délimités où se combinent des politiques publiques et moins sur la production de services urbains (eau,...). Nous verrons plus loin que cette dimension territoriale prend progressivement de l'ampleur, pour devenir un enjeu de gouvernement déterminant. Par exemple, ces démarches de projets territoriaux deviennent des projets de mandat et des enjeux électoraux importants en période d'élection mais aussi pendant un mandat. On peut émettre l'hypothèse du développement d'un urbanisme territorial aux dépens d'un urbanisme des réseaux. C'est là l'émergence d'une vision « d'une action publique par les collectivités locales » se trouvant face à l'épreuve de la territorialisation. Elles doivent à la fois élaborer la programmation urbaine et mettre en œuvre des projets. Cela implique de rendre compatible plusieurs politiques publiques sectorielles qu'elles auront définies elles-mêmes et émanant plus rarement de l'Etat central même si celui-ci reste un partenaire déterminant. Les représentants de l'Etat, interviennent peu dans le choix de localisation et de redistribution des investissements sur le territoire communal ou intercommunal (sauf dans certains secteurs où la place de l'Etat est restée prédominante comme dans le logement social, mais même dans ce domaine la place de l'Etat a fortement évolué depuis deux décennies). Mais certains choix d'aménagement relevant de l'Etat sont pris en compte : transport ferroviaire de marchandises, port, ... Par exemple, nous observons qu'à Nantes, le projet de tramway est aussi un projet de renouvellement urbain, qui se décline par un travail sur la centralité, sur l'espace public et sur des pôles économiques tout au long de son parcours. La ligne de tramway relie également les quartiers de logements sociaux de la périphérie au centre historique de la ville. Ce projet de renouvellement urbain est annoncé comme l'occasion d'intervenir sur la ville grâce au fil conducteur que constitue la ligne de transport et cette ligne est aussi un projet d'intervention urbaine de façon générale. Ici, nous avons le cas de collectivités locales qui s'organisent et se structurent « chemin faisant », et qui expérimentent la territorialisation de l'action publique urbaine en ne cherchant pas nécessairement à déléguer. Au lieu d'externaliser la production urbaine, cette MOU a expérimenté le pilotage de projet d'aménagement urbain en interne (tramway, nouvelle centralité...). Cette transformation du rôle des collectivités locales, ici d'une mairie de commune centre d'une agglomération, s'inscrit dans le contexte de décentralisation et de redéfinition du rôle de l'Etat à tous les niveaux, y compris en matière d'aménagement du territoire. Peut-être pouvons-nous considérer que l'importance des services techniques à la Ville de Nantes dans les années 1970 est à l'image des autres villes moyennes en France<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> BORRAZ O, *Le gouvernement des villes*, thèse de doctorat, IEP Paris, 1994, page 208

L'évolution du design organisationnel au sein des services nantais pour la mise en place du tramway est peut-être exemplaire des évolutions historiques dans les collectivités locales françaises lorsqu'elles n'ont pas externalisé une partie de leur production urbaine à leurs satellites (SEM, office municipale de logement...).

### **I. A. 1. e) Des modalités diverses de territorialisation de la production urbaine**

L'un des éléments de différenciation des formes d'organisation des collectivités locales est leur degré d'externalisation ou d'intégration au sein des services. En effet, certaines collectivités locales, comme par exemple les communautés urbaines les plus anciennes, ont choisi dans certains cas de déléguer les projets à leur SEM, qui constituaient ainsi leur structure d'urbanisme opérationnel. Dans d'autres cas, certaines ont choisi de garder des petites équipes internes transversales du type « missions », parfois organisées pour concevoir et produire des projets, ce qui est le cas Lyonnais. Il semble intéressant de noter que la SEMITAN, à Nantes, a été un partenaire pour le tramway<sup>65</sup>, mais que la fonction de pilotage était conservée par la Ville de Nantes. Cela s'est traduit par la présence d'un élu dans le comité de pilotage. Le projet de tramway a été l'occasion d'une approche urbaine très multiforme. Il comprenait à la fois des projets économiques tels que la création de pôles commerciaux sur son parcours, des projets de requalification des espaces publics à proximité des stations de tramway, une redynamisation du centre ville avec de nouveaux commerces, des terrasses... Ainsi, un projet pouvait impliquer la combinaison et la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques allant du transport à l'économie. Lors du troisième mandat de J-M AYRAULT, la MOU bénéficie d'un personnel expérimenté ayant une culture de projet, mais cette organisation sera remaniée. Les acteurs de la MOU et les attributions de pilotage du projet « Ile de Nantes-rives de Loire » vont encore expérimenter une configuration nouvelle avec la création de la CUN. Le projet est en partie plus complexe qu'un projet de « nouvelle centralité » et de « tramway ». Il mobilise un plus grand nombre d'acteurs institutionnels et techniques, et de politiques publiques.

### **I.A . 2. Les différents dispositifs de développement de projet internalisés en vue du projet Ile de Nantes-Rives de Loire**

#### **I.A . 2.a) Le SPRLIN**

Comme nous l'évoquons dans l'histoire du projet « Ile de Nantes- rives de Loire », en 1995, un groupe d'acteurs composant un secrétariat permanent (SPRLIN) avait initié une démarche

---

<sup>65</sup> GAHIERI J, DEA MUGT, IFU-ENPC-UMLV, 2004.

de prospective débouchant sur le « projet Nantes 2005 ». Ce document -déclaration de naissance du projet « Ile de Nantes-Rives de Loire »- est issu du travail de ce groupe d'acteurs se réunissant à l'initiative du directeur général des services du District. Notons que le SPRLIN jouera un rôle dans la « gestion stratégique » dans l'avenir de l'agglomération alors qu'il n'est composé que de techniciens. Le SPRLIN regroupe des techniciens des deux collectivités locales : du District et de la Ville. S'y adjoignent d'autres acteurs susceptibles d'être mobilisés par la suite pour le projet (agence d'urbanisme). Ce groupe va constituer un noyau d'acteurs dont l'un des leaders est le Directeur Général des Services du District. Avant que le projet ne soit programmé ou planifié, ce groupe va en quelque constituer des acteurs techniques porteurs du projet dans leur service et sont en quelque sorte les garants d'une vision transversale de ce que pourra devenir ce projet au sein de leur institution respective.

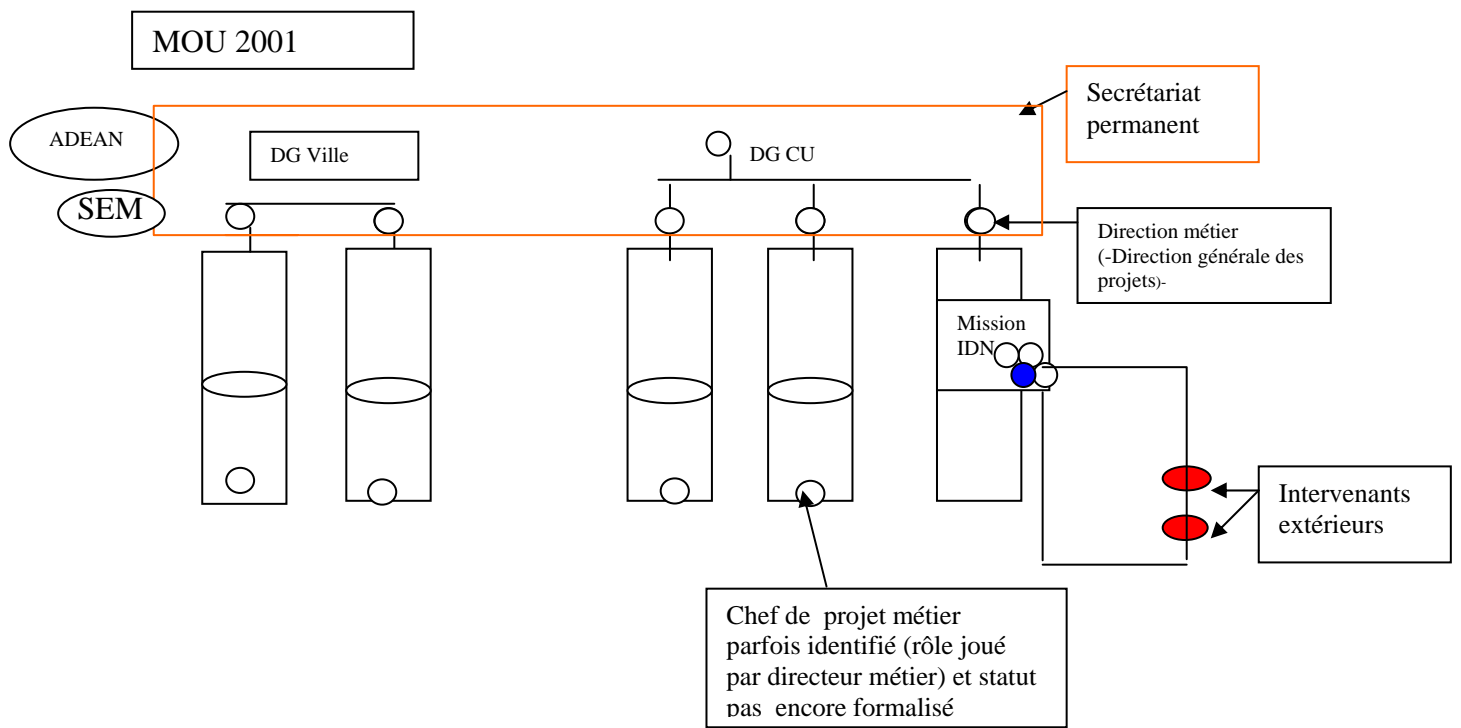
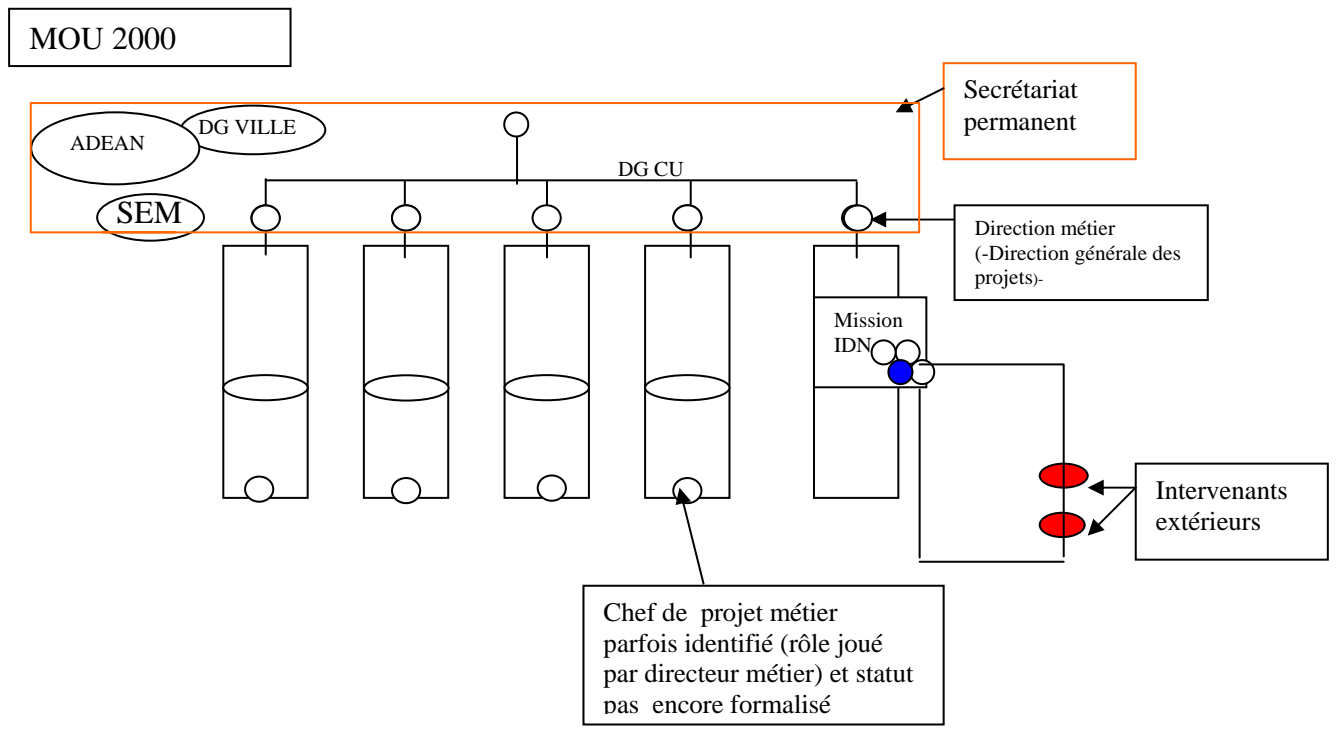
Le SPRLIN constitue en 1995 le noyau dur de la MOU du projet Ile de Nantes-Rives de Loire. Dès lors, une Mission Ile de Nantes est constituée au sein des services du District, et elle sera progressivement étoffée en personnel. Du point de vue organisationnel, en 1996, la logique de projet transversal apparaît souhaitée, voire très marquée au District avec la création d'une Direction Générale des Projets. La création de cette direction et de plusieurs missions à l'intérieur de cette direction<sup>66</sup> semble consacrer le choix d'organisations transversales au sein de la future communauté urbaine.

Nous émettons l'hypothèse que lorsque le projet « Ile de Nantes–Rives de Loire » est initié au sein des services de la Ville de Nantes, puis transféré à la CUN, il héritera en partie de cette logique d'intégration des « démarches de projet » transversales et de « mission » dans les services.

---

<sup>66</sup> cf : organigramme de la Communauté urbaine en 2001. Source : Communauté Urbaine de Nantes.

Figure 19 : Composition de la MOU du projet « Ile de Nantes-rives de Loire »



Le secrétariat permanent a un rôle de pilotage du projet. Il comprend des membres de la Ville et du District, et de l'Agence d'urbanisme. Aucun élu n'est présent à ces réunions du Secrétariat Permanent, au cours desquelles il est pourtant question des actions prioritaires de l'agglomération, des potentialités des sites et de la démarche d'aménagement à adopter. Cette pratique du pilotage n'est pas habituelle par rapport à ce qui se faisait dans les services de la Ville dans le cadre des mandats précédents. Se pose dès lors la question du relais du pilotage auprès des élus politiques. Est-ce le directeur de la Mission ? est-ce le Directeur Général de la SEM, est-ce le directeur de l'agence d'urbanisme ? ou est ce le directeur général des services du District fortement impliqué dans la dynamique de projet ? Dans les faits, le directeur général des services (DGS) sera l'un des principaux animateurs et pilote du Secrétariat Permanent. Parallèlement, il va créer de nouvelles Directions Générales au District. Et les nouveaux directeurs de ces Directions Générales participeront au futur Secrétariat Permanent. Il s'avèrera être l'un des relais principaux auprès du maire et du président du District. Toutefois, encore compétente en matière d'urbanisme jusqu'à la création de la CUN, c'est la Ville qui, en 1999, lance l'étude de définition sur les espaces publics de l'Ile de Nantes. La compétence d'urbanisme ne sera transférée à la CUN qu'en 2001.

#### **I.A . 2. b) La Mission « Ile de Nantes-Rives de Loire »**

En mars 2000, la Mission « Ile de Nantes-Rives de Loire » est créée. Elle ne comprend dans un premier temps qu'un directeur de mission et un chargé de communication, auxquels s'ajouteront plus tard une chef de projet et une chargée d'étude. Mais les liens entre ce « Secrétariat Permanent » et la Mission sont difficilement identifiables. On distingue entre 2000-2001 une phase de réflexion et de développement d'une rhétorique propre à l'initialisation du projet au sein des services. La Mission sembla tenir le rôle d'animation et de préparation des réunions SPRLIN. Durant cette phase, les acteurs rencontrés attestent d'une participation importante de l'agence d'urbanisme AURAN. Par ailleurs, nous avons comparé cette phase à celle de l'élaboration d'un référentiel (JISTA 2001), comme pour une politique publique. Mais, ici, il s'agit d'un référentiel portant sur les visions et les moyens de la métropolisation, et le projet « Ile de Nantes-Rives de Loire » en serait un artefact. En effet, nous avons pu observer le développement d'un ensemble d'éléments rhétoriques proches de la logique d'un référentiel d'action publique, mais il est élaboré ici par des collectivités locales en vue d'un projet urbain. Bien qu'il s'agisse d'un projet urbain, les supports de l'action sont comparables à ceux de la mise en place d'une politique publique. Ici, il s'agit de la construction d'une vision commune de l'avenir de la métropole qui se ferait à partir de

certaines axes majeurs. Parmi ces axes fondateurs de la future métropole, se comptent une action de renouvellement urbain de l'île de Nantes, nouveau centre géographique de la métropole Nantes- Saint Nazaire, ainsi que la valorisation des rives du fleuve traversant l'agglomération. La construction de l'avenir de la métropole, va générer la mise en place de moyens et d'organisation spécifiques.

### **I. A .3. Une pratique de « Mission » difficile à prendre à la CU :**

Malgré une expérimentation de projet transversal porté par une Mission dédiée au sein des services de la Ville avec la Mission tramway, la Mission Ile de Nantes- Rives de Loire connaît quelques difficultés pour mobiliser les divers partenaires internes à la CUN. Au regard du faible nombre de personnes dédiées au projet et regroupées au sein de la Mission (trois puis cinq personnes), de nombreux autres acteurs métiers étaient mobilisés dans les divers services. Afin de saisir le fonctionnement de cette Mission Ile de Nantes et de la MOU nantaise, nous allons exposer les diverses attributions et le rôle des divers intervenants de cette MOU. En 2002, le dispositif de MOU du projet était donc composé de deux instances :

- le SPRLIN : secrétariat permanent des rives de Loire et de l'île de Nantes
- la Mission Ile de Nantes-Rives de Loire.

En 2003, le Secrétariat Permanent est composé de directeurs généraux, de techniciens issus des services de la Ville de Nantes, du directeur général des services de la Communauté Urbaine de Nantes, des directeurs généraux adjoints des projets et de l'aménagement urbain, de la Mission "Ile de Nantes" de la Communauté Urbaine, des membres de l'AURAN et de l'ADEAN. Ce groupe se réunit tous les mois, tandis que la Mission "Ile de Nantes" assure le suivi et la coordination des intervenants dans le projet. En fait, au Secrétariat Permanent sont définies les orientations et sont prises les décisions stratégiques pour l'avancée du projet, mais de manière plus ou moins opératoires, avec plus ou moins de stratégies de long terme. Mais il semble que ce groupe ait eu des difficultés en matière de prise de décision et d'information. Le rôle du SPRLIN doit se lire en fonction du rôle de la Mission. Dans les faits, nous faisons l'hypothèse qu'en réunissant les Directeur Généraux adjoints de la CUN et de la Ville, mais en ne définissant pas à qui revient la décision finale ou la validation des choix du SPRLIN, le rôle des membres du Secrétariat est apparemment resté flou et inopérant pour les acteurs présents. En effet, l'instance jouait progressivement plus un rôle de consultation, sans maîtriser la mise en œuvre de la décision qui en était issue. Le SPRLIN avait également un rôle de régulation dans les interactions (avancement rapide/lent dans telle ou telle direction).



Très vite, des membres du SPRLIN ont eu le sentiment que l'instance n'avait plus que le rôle informatif ou consultatif sans offrir de lisibilité ni de maîtrise sur le devenir de ces propositions éventuelles. Cela semblait revenir à placer les directeurs métiers dans une situation de coordinateurs de projet sans responsabilité par rapport à la prise de décision, et sans pouvoir décisionnel. Les membres du SPRLIN seront de plus en plus souvent absents aux réunions. Certains trouvaient le dispositif démobilisant pour divers motifs :

- Le traitement de problèmes concernant une seule direction générale se faisait en présence des autres directions générales ;
- Le manque de rôle décisionnaire final sur les orientations ;
- Le regroupement de Directeurs Généraux de même niveau hiérarchique plaçait virtuellement la décision au niveau des hiérarchies-métier, et non pas à la direction de la Mission ;
- la décision finale n'était en fait lisible à aucun de ces niveaux techniques.

Dans son fonctionnement, la Mission bénéficiait d'une équipe d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre<sup>67</sup> et associait les compétences des techniciens de divers services de la Ville et de la CUN. A la Ville, sont également créés des postes de « chef de projet île de Nantes » et quelques personnes des services techniques concernés sont mobilisés au fil des sujets traités lors des réunions sur le projet. Dans le schéma ci-dessous, ils sont désignés par « chefs de projet métiers. ». Toutefois, ces chefs de projets métiers, à l'exception de deux personnes (une à la DGDU de la Ville et une autre au CCQ<sup>68</sup>) ne sont pas stables. Ils évoluent selon les sujets, et les besoins du projet. Il apparaît que leurs directeurs généraux respectifs doivent parfois intervenir pour que leur charge de travail soit répartie, régulée dans les dits services. Cette question d'attribution de personnes temporairement « dédiées » au projet a finalement abouti à la création de « lettres de mission », documents écrits valant accord entre la Mission et la Direction concernée, pour que telle personne soit missionnée sur tel sujet du projet Ile de Nantes-Rives de Loire. L'existence de ce document semble indiquer des difficultés concernant le fonctionnement et la disponibilité laissée dans les services pour le projet « Ile de Nantes-Rives de Loire ». La petite taille de la Mission et la mobilisation de divers services de multiples Directions étaient sensée favoriser la transversalité dans l'élaboration du projet. Cette transversalité apparaît pourtant fragile à l'intérieur des services de la Ville et de la future CUN. C'est là l'une des difficultés constatées par les acteurs. Serait-ce dû au changement institutionnel et à l'illisibilité du rôle et des pouvoirs des diverses

---

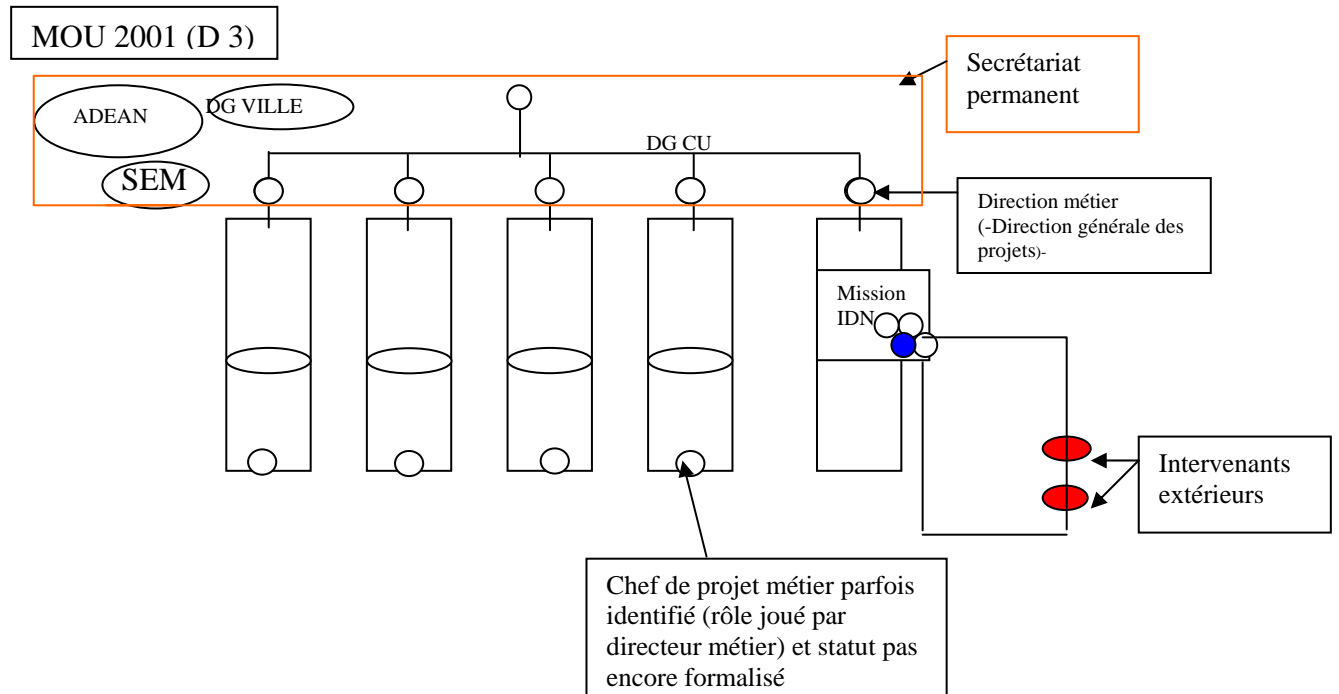
<sup>67</sup> Nous détaillerons plus loin le cadre de coopération entre la maîtrise d'œuvre et la Mission

<sup>68</sup> Comité consultatif de quartier

Directions ? Serait-ce dû à la difficulté de suivre le travail réalisé ? Serait-ce dû à la difficulté d'identifier les lieux de décision par rapport au travail à réaliser ? ou par rapport à l'ensemble du projet ? Serait-ce dû à la faible identification du poste de la personne effectuant ce travail ? Serait-ce lié à une concurrence entre divers directeurs généraux ? Serait-ce lié à la petite taille de l'équipe de la mission ? Serait-ce dû à une nouvelle échelle de projet ? S'agit-il d'une gouvernance nouvelle à créer ? Serait-ce un problème de management, de capitalisation et de transfert de savoir faire d'une collectivité à l'autre ? Seraient-ce des difficultés pour une nouvelle collectivité à intégrer de nouvelles compétences?... Ce type de problèmes entre services a été identifié dans d'autres organisations lors de la création d'équipe-projet. Les « directions métiers » ont pendant longtemps eu des difficultés à accepter le développement de projet en dehors de leurs services. En effet, lors du passage d'une production de type taylorienne basée sur une logique de métiers à une logique de production concurrente, des formes de concurrence se sont établies entre les directeurs -métiers et les directeurs de projets. L'une des solutions envisagées afin de ménager ces tensions entre directeurs a été la sortie de l'équipe de projet des services. Dans ce cas, les directions-métiers constituent des services d'appui et de développement de la connaissance dans leur domaine de spécialité. La direction de projet n'a pas de statut hiérarchique, et sa position transversale et non hiérarchique est légitimée par la haute hiérarchie de l'entreprise. De ce fait, la coopération entre diverses directions est totalement modifiée. En effet, à Nantes, les directeurs généraux de services sont associés au projet en tant que membres du Secrétariat Permanent et la dimension concurrentielle peut être atténuée par le travail collégial en amont et dans le statut de pilotage. Mais comme nous l'avons signalé plus haut, la dimension de pilotage était difficilement perceptible au fil du temps par divers membres du SPRLIN. De même, la création d'une Direction Générale des Projets à la CUN, dans laquelle sont placées plusieurs Missions dédiées à des projets positionne ces équipes de direction métiers dans une logique transversale et non hiérarchique par rapport aux autres acteurs métiers. Mais cela ne semble pas avoir suffi à maintenir une mobilisation des diverses directions métiers au fil du temps pour le projet « Ile de Nantes-Rives de Loire ». Ainsi, à cette époque, le rôle de pilotage n'est pas clairement attribué. Et le positionnement du rôle de la Mission par rapport aux directions métiers ne l'était peut être pas davantage. Ce flou se répercute sur la production tant en interne qu'avec les intervenants extérieurs. Et la question de la décision se pose aussi crucialement. Pour étayer notre propos, voici un schéma résumant le fonctionnement de la MOU à cette époque.

**Figure 20: Schéma de fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage urbaine pour le projet "Ile de Nantes" en 2001**

Source : JISTA B., « quelles tendances sont à l'œuvre dans l'élaboration des projets urbains ? Etude de cas ; Ile de Nantes » DEA MUGT 2001, IFU-ENPC-UMLV, 2001



Cette question de la décision se pose également pour les autres intervenants de la MOU principale. La Mission occupe dans ce dispositif plusieurs rôles : un rôle d'animation de l'avancement du projet en interne et un rôle d'amorçage du projet auprès de partenaires extérieurs (propriétaires fonciers tels que Alstom). Nous évoquons le terme d'animation dans la mesure où la Mission prenait apparemment assez peu de décisions. Toutefois, en plus du Secrétariat Permanent, plusieurs dispositifs de coordination étaient mis en place en vue du projet :

- une équipe des chefs de projet-métier est réunie de façon hebdomadaire, les chefs de projets métiers en charge de la coordination du projet dans leur direction métier (nommés par lettres de mission (DGS)) font l'état d'avancement de leurs thématiques respectives ;
- Une équipe de suivi est réunie chaque semaine hebdomadaire, cette instance mobilise des chefs de projets métiers temporaires, dont le pôle de proximité (cellule administrative et technique en charge d'un territoire de la communauté urbaine) et inclut des techniciens de la Ville.

La mobilisation de ces chefs de projets métiers s'avérait problématique à deux titres :

- en terme de disponibilité par rapport à leur direction métier ;
- mais également en terme de relation hiérarchique.

En effet, le coordinateur de projet qui est à la direction de la Mission Ile de Nantes n'est pas le responsable hiérarchique des chefs de projets métiers. Ainsi, se pose aux chefs de projet-métier la question de la disponibilité, mais aussi celle de faire prendre la décision sur l'avancement des travaux dont ils ont la charge. Ces problèmes sont, en somme, tout à fait typiques de l'organisation en « coordination de projet » où le poids et le rôle du coordinateur de projet au sein de la Mission sont parfois trop flous pour mobiliser et faire progresser les décisions et le projet. Les lettres de mission ne semblent pas suffire à positionner la prise de décision dans le processus d'élaboration du projet. L'une des questions que nous posons est celle de savoir pourquoi le rôle de la mission est cantonné à celle d'une coordination de projet légère en terme de personnes et de fonctionnement contrairement à ce que furent les compositions et les rôles des Missions « tramway-nouvelle centralité ». Ce mode de fonctionnement peut être lié au choix de ne pas déposséder les directions métiers de leurs expertises au moment même où la mise en place de la CUN entraînait une réorganisation complète. Ceci peut également être lié à la recherche d'une appropriation de ce projet de mandat par les élus dans un contexte de construction de l'intercommunalité et de gestion transversale des délégations politiques et le faible avancement des questions Rives de Loire peut illustrer la seconde hypothèse. Par ailleurs, à cette logique de recherche d'internalisation de la fonction de MOU principale s'est ajoutée un discours public sur l'intérêt de l'internalisation de la MOU<sup>69</sup>. Ce discours sur l'internalisation porté par le Directeur Général des Services du District devenu la CUN, s'illustrerait par une démarche progressive de la construction de MOU en fonction des problématiques du projet et non pas en fonction des procédures ou de l'existence de pratiques habituelles pour développer un projet (ZAC et autres outils d'aménagement). Ce discours sur l'internalisation va progressivement diminuer en intensité et laisser place aux choix d'aménagement avec la constitution d'une SEM à la suite de nombreuses expertises sur le mode d'organisation préférable et les potentialités programmatiques de l'Ile<sup>70</sup>. Aux questions posées un peu plus haut, on peut ajouter celle-ci : ce type de projet urbain à grande échelle nécessite-t-il une organisation en « structure de projet sortie » ? Rappelons que le fonctionnement en « structure de projet sortie » est largement comparable à celui de la délégation à une SEM lorsqu'elle exerce dans les faits le

---

<sup>69</sup> L. THERY, directeur général des services de la CUN, Entretiens Club Ville-Aménagement, Nantes, 2002

<sup>70</sup> Etude de G3A- Communauté urbaine de Nantes, Octobre 2005

rôle de responsable de la prise d'arbitrage en cas de conflits et de négociation des moyens accordés au projet avec son équipe de chefs de projets propres. Notons, toutefois, que d'un point de vue juridique, la position de directeur d'une SEM est celle de délégué de la Maîtrise d'ouvrage. Donc théoriquement, il n'a pas le niveau hiérarchique ni de rôle équivalents à celui des directeurs-métiers de la collectivité locale déléguante. Nous verrons plus loin que le positionnement de la SEM par rapport à la CU et à la Ville reste complexe dans le cas des collectivités locales dans la mesure où les attributs politiques sont multiples entre les SEM, les techniciens de la Ville, et ceux de la CU. Et d'une autre manière, la gestion de la planification en phase et en territoire de projet est également complexe : dans la mesure où les travaux de planification et de production des services classiques s'appliquent aussi au territoire projet. Par ailleurs, l'étude de terrain révèle à ce propos une nette différence concernant le mode de prise de décision pour le projet « Ile de Nantes-Rives de Loire » par rapport aux pratiques de prise de décisions pour des projets antérieurs tels que le tramway par exemple. En effet, dans le cas du tramway, la prise de décision relevait de la responsabilité du chef de projet, qui prenait des décisions ou était responsable de la prise de décision auprès des élus. Dans le cas de l'île de Nantes, cette prise de décision et la responsabilité de la prise de décision semblent moins identifiables. On peut donc noter le fait que cette pratique et peut-être ce savoir faire n'est pas reprise par la CUN et que ce sont d'autres configurations de pilotage politique et techniques qui sont adoptés. En effet, de multiples dispositifs sont mis en place pour le projet "Ile de Nantes" en 2002 et en 2003 notamment des dispositifs entre acteurs publics :

- un groupe de pilotage avec des DG de la CU, de l'urbanisme de la Ville et des Chefs de projets de la Mission. Ces réunions (que nous nommerons R1 ci-dessous) se tiennent de 8H00 à 9H00 le jeudi en présence aussi du Directeur Général des Services de la CUN, du directeur de la Mission, des Chef de projet de la Mission, de l'élue en charge du projet, du chef de projet de la maîtrise d'œuvre, et d'un membre du cabinet du président de la communauté urbaine ;
- des réunions de la journée du jeudi (nommées R2 ci-dessous) avec des DG de la CU, des DG de l'urbanisme de la Ville, selon le sujet, des Chefs de projet de la Ville, des chefs de projet de la CU, le directeur de la Mission, des techniciens des services de la Ville ou de la CU, le chef de projet de la maîtrise d'œuvre ;
- D'autres dispositifs entre acteurs de la maîtrise d'œuvre et des acteurs publics et privés telles que des réunions avec les partenaires extérieurs. Les intervenants sont

aussi ceux de la réunion de type R2 dans lesquelles viennent aussi des investisseurs, des promoteurs privés, des architectes, des promoteurs...

D'autres dispositifs sont maintenus :

- le groupe de coordination avec des chefs de projets des services de la CUN et la Mission ;
- le groupe des chefs de projet réunissant les chefs de projet métiers de la CUN, des représentants du pôle de proximité, des chefs de projet Ville, le correspondant du Comité Consultatif du Quartier île de Nantes.

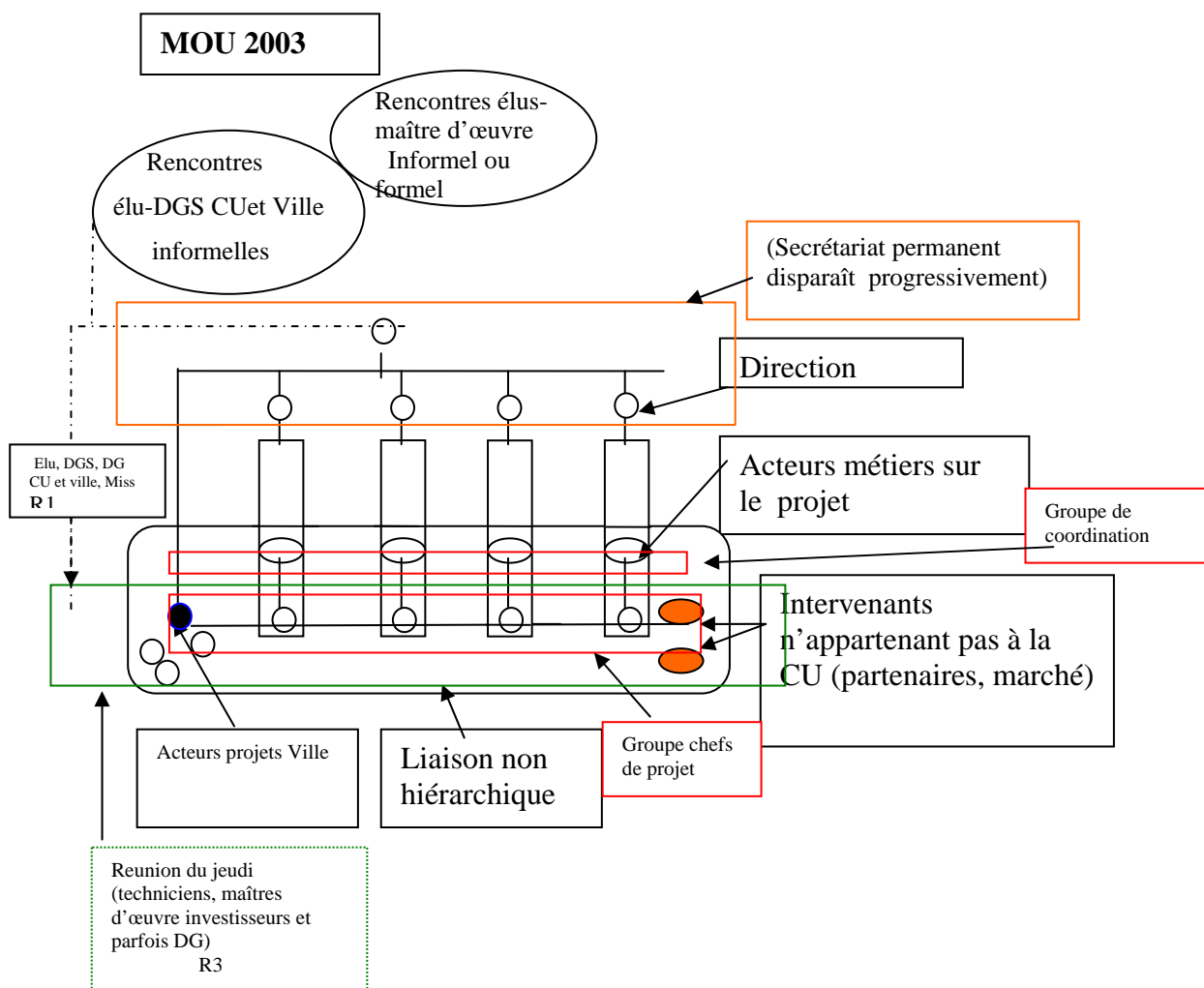
Lors des réunions (R1) de 8H00 du jeudi qui sont mises en place à partir de 2002, certaines décisions sont prises en présence de l'élu en charge du projet. Toutefois, ce lieu de décision n'est apparu qu'après plusieurs mois de fonctionnement du Secrétariat Permanent, et nous pouvons supposer que l'absence des chefs de projet-métier peut générer quelques difficultés. En somme, à ce stade du développement du processus de projet, le fonctionnement de la MOU rencontre quelques difficultés concernant la lisibilité par les acteurs du pilotage et du fonctionnement du pilotage du projet. Pour tenter d'apporter quelques explications, nous pouvons peut-être accorder un certain crédit au manque de lisibilité de la décision et à l'usage fait des travaux des chefs de projet restés dans les directions métiers. Le manque de lisibilité et le manque de prise de décision au fil de l'avancement des travaux aurait également participé à la démobilisation progressive des chefs de projets métier. Par ailleurs, les arbitrages étaient trop rares, les espaces d'arbitrages étaient difficiles à identifier. A cela s'ajouterait un manque de définition du rôle de la maîtrise d'œuvre externe par rapport aux travaux des collectivités locales. Nous émettons l'hypothèse que l'une des sources majeures de difficulté du travail collectif résidait dans un manque de prise de décision au fil de l'avancement des travaux. Il apparaît que la question de la décision, du mode de prise de décision, de la lisibilité de l'avancement du travail collectif, pour les participants au projet, reste constamment posée : les intervenants ne savent pas quelles décisions sont prises ni comment elles sont prises. De ce fait, ni l'usage, ni l'avancement n'évite les conflits ou la démobilisation en cas de non régulation. Par ailleurs, nous pouvons émettre une hypothèse en lien avec la culture de projet d'une partie de la MOU nantaise. Il semble en effet, que pendant les deux premiers mandats, la régulation politique était très présente au fil de l'avancement du projet (mensuelle ou bi-mensuelle), et cela ne semble plus être le cas. L'intervention du maire en personne ainsi que la forte implication du secrétaire général de la mairie sont identifiables comme des éléments clefs du mode de fonctionnement de la MOU municipale dans les deux premiers mandats de J-M AYRAULT et ce n'est plus le cas pour le projet « Ile de Nantes-

Rives de Loire ». Nous pouvons faire l'hypothèse que la régulation politique et technique s'est avérée moins forte pendant ces premières étapes du processus de projet, ou du moins modifiée. Ces remarques n'écartent en rien les hypothèses d'explicitations des difficultés rencontrées par la MOU technique en interne à ce stade du projet. Dans le schéma ci-dessous est représentée l'organisation formalisée de la MOU. N'y figurent pas les futurs groupes « institutionnalisant » des « jeudis de l'île de Nantes ». Au fil de l'avancement du projet, la Mission semble assurer l'animation de l'avancement du projet et de coordination entre les services. Elle ne semble pas tenir le rôle d'arbitrage ou de décision. Ce rôle va rester « non-attribué » ou non précisé pendant plusieurs mois jusqu'à la création de la réunion hebdomadaire de 8h00 du jeudi matin. A cette réunion, sont difficilement évoqués les problèmes techniques de la production urbaine, mais elles portent surtout sur les orientations stratégiques, les grandes options d'aménagement urbain. Ainsi, la Mission joue un rôle de diffusion et de suivi de l'information, un rôle de transversalité en interne à la CUN, de monteur et de promoteur de projet en interne comme à l'extérieur de la MOU. Mais cela semble correspondre à la création d'une structure d'animation assurant la coordination entre les services. On peut se demander si la Mission ne se positionne pas en structure de type « direction de projet », et qui n'est pas dans un rapport hiérarchique à l'égard des autres directions, mais elle mobiliserait directement des chefs de projet-métier et des acteurs-métier, sans assurer de prise de décision.

Figure 21 : MOU nantaise en 2003, vers une structure de direction de projet ?

**Mission Ile de Nantes – "Rives-de-Loire" en devenir :**

**Vers une structure de direction de projet ?**



Comme nous pouvons l'observer, la maîtrise d'ouvrage du projet "Ile de Nantes" semble très structurée, et les dispositifs de coordination nombreux. D'aucuns constatent que le fonctionnement reste toutefois assez imprécis concernant le mode de prise de décision et l'attribution du rôle de décisionnaire. De façon temporaire et à certains égards, les réunions de pilotage de 8H00 du jeudi (R1 sur le schéma) sont l'occasion de la prise de certaines décisions, et ce, en présence de l'équipe de Maîtrise d'œuvre (MOv), ce qui redéfinit le découpage classique maîtrise d'ouvrage- maîtrise d'œuvre (MO-MOv).



En 2003, le Secrétariat Permanent a disparu. La Mission "Ile de Nantes" traite les questions d'organisation en consultant des experts extérieurs pour connaître la stratégie possible. La répartition des compétences entre membres du secrétariat permanent est redéfinie dans le contexte de transferts de compétences à la Communauté Urbaine. En fait, le mode de prise de décision pour le projet est modifiée avec l'exigence de passage à la programmation urbaine. En effet, le SPRLIN avec son mode de fonctionnement semblait correspondre à la fonction d'orientation de la réflexion sur le devenir du site, mais lorsque la question de la programmation et de la décision de réalisation se pose, cette forme d'organisation a apparemment été insuffisante pour permettre des choix de programmation :

- est-ce la Ville ou la CU qui doit arbitrer sur les programmes immobiliers ? sur lesquels ?
- est-ce l'agence d'urbanisme qui doit décider de la programmation sur un territoire à l'échelle métropolitaine ?
- le SPRLIN doit-il être le lieu de décision de la programmation de l'ensemble du projet métropolitain ?
- Quel est le rôle de la Mission ?

Ces difficultés de fonctionnement sont-elles liées au regroupement par niveau hiérarchique de certains de ces dispositifs ? Sont-elles liées au manque de différenciation entre le rôle du chef de projet-métier et celui du chef de projet de la Mission ? ou est-ce à lier au rôle imprécis d'un directeur général adjoint de la CUN par rapport à celui du directeur de la Mission ? De multiples autres questions et difficultés semblent s'être posées. Selon les acteurs, la difficulté d'identifier les lieux de décision disqualifiait l'intérêt de ce dispositif. La vocation de ces dispositifs ne semblait plus « compréhensibles », lisibles selon leurs membres. Ainsi, le SPRLIN a progressivement perdu de son dynamisme et mobilisait de moins en moins. Toutefois, cette transversalité semble avoir permis le lancement et la reconnaissance d'un projet ambitieux pour l'ensemble de la métropole au sein des services, notamment à partir de la mobilisation des différents directeurs généraux des services et des membres d'agences satellites aux deux collectivités locales. Ce serait là, le temps de l'initialisation du projet. Il subsiste d'autres questions concernant le fonctionnement de ce dispositif : aux réunions du jeudi matin sont réunis à la fois des DG adjoints, l'élus référent, les maîtres d'œuvre faisant aussi de la maîtrise d'ouvrage. On peut se demander comment sont prises les décisions au sein de ce cercle. La présence de la maîtrise d'œuvre dans ce cercle pose la question du rôle des différentes personnes présentes dans le projet : un élu, le DGS, le chef de projet, des DG Ville et CU cherchent à décider collectivement sur des éléments du projet. En

fait, comme nous le verrons plus loin, la présence de la MOv (et le contrat dont elle bénéficie) offre un cadre à la fois contraignant et dynamisant pour l'avancement et la prise de décision dans le projet.

#### **I. A.4. La MOU nantaise : vers la divisionnalisation pour la production urbaine**

##### **I.A. 4. a) Élément de contexte pour l'émergence de la CUN**

Avant d'aller plus loin dans l'analyse de la MOU nantaise à travers son mode de gestion de projet de « Ile de Nantes-Rives de Loire », nous allons évoquer un élément de contexte dans la structuration de la CUN afin de mettre en évidence les changements annoncés pour ce projet. A cette étape, quel est le mode de gestion dominant de la production urbaine de la CU ? En 2003, la Communauté Urbaine de Nantes est une organisation polymorphe dans ses modes de gestion. En effet, elle présente plus des caractéristiques d'une organisation par partie que de celle d'une organisation spécifique, telles que définies par H. MINTZBERG (MINTZBERG 1989).

En effet, la CUN est une organisée de façon relativement mécaniste si l'on regarde les directions des ressources humaines, la direction des marchés, les directions financières (bureaucratie généralement centralisée, procédure formalisée, travail spécialisé, division du travail poussée à l'extrême), mais elle ne l'est pas dans la Direction Générale des Projets (DGP), direction en charge des projets du mandat électoral et des grands équipements. Cette direction est structurée en mission et comprend le service des grands équipements. Elle regroupe aussi des compétences des directions précédemment citées avec de cellules de gestion (marché, finances...). Ceci n'exclut pas que la DGP puisse mobiliser d'autres directions générales ponctuellement. A l'échelle de la DGP, nous sommes dans le cas d'une organisation divisionnalisée, avec des divisions fondées sur les actions territoriales, et couplées de façon très souple sous le contrôle du centre administratif du siège (MINTZBERG 1989). En effet, les missions territoriales ou la direction des grands équipements s'appuie sur des petits services fonctionnels mis en place au sein de la DGP. Ces petits services fonctionnels servent également d'appui à la Direction des Espaces Publics (DEP) rattachée à la DGP. Sont donc à la charge de la DGP les projets de production urbaine du type construction nouvelle ou de projet de renouvellement urbain, qui sont en fait tous identifiables progressivement comme des projets de mandat. Ainsi, nous observons que c'est la logique d'intervention divisionnalisée qui est privilégiée pour gérer les territoires en projet. Le fait de créer une direction des projets est un mode de management public qui introduit un changement très important dans la production urbaine nantaise. Cela positionne les projets

opérationnels dans un même service mais en dehors de la Direction de l'Aménagement ou de l'Urbanisme. Ces équipes de projet sont externes aux directions-métiers, et cela pousse plus loin l'expérience de la Mission « tramway-nouvelle centralité » qui était restée au sein de la DGDU de la Ville en 1995. En somme, est généralisée le principe de direction de projet sortie au sein d'une direction générale adjointe qui regroupe la plupart des projets de mandat. Ainsi, pour la production urbaine circonscrite sur un territoire (GPV, Ile de Nantes...), nous observons que la CUN est dans une logique d'organisation divisionnalisée et ceci même dans la phase amont d'élaboration du projet urbain. Nous émettons des hypothèses concernant des tensions que cette configuration peut générer par rapport à d'autres directions- métier de la CUN, qui oscillent entre les rôles de « ligue hiérarchique » et de « centre opérationnel » dans l'organisation. C'est le cas par exemple de la DGDU qui a un rôle de planification territoriale alors que les projets urbains portent sur une partie des territoires dont elle a en charge la planification. Dans l'organigramme, la dimension opérationnelle de l'activité de projet reste séparée de la planification. Il est difficile de distinguer dans quelle mesure la logique de projet opérationnel ne prend pas le pas sur la logique de la planification, et c'est l'un des enjeux majeurs de l'exercice de la MOU de ces projets urbains. La mise en compatibilité de ces logiques reste à élaborer constamment au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

La mise en compatibilité peut porter sur la résolution de problèmes autant que sur la l'élaboration des problèmes à résoudre:

- elle se pose pour la gestion de la coordination au sein de l'équipe mobilisée pour le projet, elle concerne tant la MOU que la MOv externe.
- Elle se pose aussi dans le travail de construction d'accord et d'aide à la décision
- Elle se pose aussi dans le cadre de régulation technique et politique.

De ce rôle de mise en compatibilité peut se déduire une série d'autres problématiques sur le fonctionnement quotidien d'une MOU dans le cadre de l'élaboration d'un projet.

#### **I. A. 4. b) Problématique de l'organisation divisionnalisée nantaise**

Nous évoquons plus haut les difficultés rencontrées au sein de cette MOU concernant le suivi et l'arbitrage dans l'avancement technique des projets, telles que :

- le pilotage du projet sur le plan technique et politique, en phase d'émergence comme en phase de développement du projet (exemple : le déclin du SPRLIN) ;
- l'identification de la prise de décision durant le processus d'élaboration du projet ;
- la gestion de la concurrence posée entre une partie de l'organisation structurée par projet et une autre par métiers : chacune des parties a un rôle dans le devenir des

territoires en question, notamment pour la planification et la mise en œuvre des politiques publiques. Gérer la difficulté de positionnement des services les uns par rapport aux autres, et par conséquent, de certaines expertises par rapport à d'autres, est l'un des enjeux de l'exercice de la MOU.

Nous transcrivons certains de ces problèmes de prise de décision concernant différents domaines par les problématiques suivantes :

- la mise en concordance ou en compatibilité les divers éléments de la production propre au projet au sein de la MOU interne (exemple : aménagement d'équipements publics),
- la mise en concordance de la MOU avec la MOv pour les choix d'aménagement (exemple : type d'espace public, d'accès, d'usage ou de mobilier...)
- l'assurance d'un arbitrage politique ou technique durant le processus de projet.

Ces difficultés peuvent aussi porter sur la gestion de cette articulation plan/projet, qui est une problématique centrale de l'exercice de la MOU et de notre travail d'analyse. En effet, nous faisons l'hypothèse centrale que l'une des difficultés majeures de l'exercice de la MOU est la gestion de cette « mise en comptabilité ».

#### **I. A.5. La SAMOA**

Cette SEM dédiée au projet « Ile de Nantes-rives de Loire » est créée en Octobre 2003. L'émergence de cette structure s'accompagne de la disparition de la Mission « Ile de Nantes - rives de Loire » au sein des services. Son Conseil d'Administration (CA) comprend la CUN, la Ville de Nantes, le Conseil Général de Loire-Atlantique, le Port Autonome de Nantes-Saint Nazaire, des banques locales et nationales. On peut se demander quels sont les motifs de la création d'une structure dédiée au projet qui prend la forme d'une SEM alors qu'une équipe était déjà dédiée au projet au sein des services de la CUN. Dans les faits, le cadre des coordinations et des réunions d'échange entre membres de la MOU a été profondément modifié depuis la création de la SEM. En effet, les réunions de suivi, de chefs de projet interne à la CUN sans la présence des maîtres d'œuvre n'existent plus. En 2004, il n'existe plus qu'une réunion entre l'équipe de projet élargie et les maîtres d'œuvre. Les réunions du type R2 de l'ancienne configuration sont donc maintenues. Cette réunion des « acteurs opérationnels » devient l'un des espaces majeurs de coordination interne de la MOU et de la MOv. Ainsi les réunions du type R3 réunissant promoteur privé, un acteur métier de la CUN ou de la Ville – un chef de projet dédié au projet n'existent plus. Ainsi, il y a peu de réunion

par projets réunissant à la fois la Ville, CUN et SEM, et moins de réunions de coordination générale de la MOU. Cette coordination générale de la MOU semble se faire davantage au sein de la SEM qu'avec les membres de l'équipe projet élargie réunissant ponctuellement les diverses expertises interne de la MOU. Ainsi, la coordination intra- MOU est devenue plus restreinte, moins collégiale, et elle se fait davantage de façon bilatérale pour chacun des projets. En effet, la SEM a des chefs de projet qui selon l'avancement des projets mobilisent des acteurs-métiers de la CUN ou de la Ville. On assiste à la concentration du rôle de coordination de la MOU au sein de la SEM. On verra plus loin à partir de la production de l'espace comment cette coopération interne à la MOU se développe. On observe donc une MOU mobilisant directement moins de personnel et qui est concentrée sur un petit nombre de personnes en terme de chef de projet. La nouvelle configuration de la MOU envisagée avec la SAMOA modifie considérablement les pratiques de pilotage de projet urbain, et ce, même sur la production d'espace public, alors que la production d'espace public est l'un des domaines d'action privilégié des services de la CUN et de la Ville depuis plusieurs mandats municipaux (BOURDIN 2005).

#### **I.A. 6. Quels modes d'organisation de la conception sont développés dans le cadre du projet « Ile de Nantes-Rives de Loire » ?**

Il existe plusieurs modes de coordination au sein d'une organisation comme l'a décrit H. MINTZBERG (MINTZBERG 1995). Il semble important d'évoquer les grands types de coordination développés au fil des diverses organisations mises en place au sein de la MOU chargée du projet « Ile de Nantes- rives de Loire ». L'intervention des services de la CUN est multiforme et évolutive. D'une part, la CUN doit gérer un portefeuille de projet, tout comme la DGP et les équipes dédiées aux projets à leurs échelles respectives. D'autre part, l'avancement du projet appelle des mobilisations de savoirs et d'expertises nouvelles. En 2003, à l'époque de la mission, le modèle de coordination de la conception est celui de la concourance. Il semble que le cadre de développement de cette concourance évolue: la mission est d'abord en régime de « coordination de projet », puis se transforme en une sorte de « direction de projet », pour devenir finalement un « acteur projet sorti ». La question de la divisionnalisation se pose aussi au sein de la MOU nantaise dans la mesure où ce mode de production a été expérimenté dans les services de la Ville à travers des missions qui étaient cependant restées dans leurs direction, mais ces équipes de projet d'aménagement n'ont jamais été regroupées dans une seule direction. Il existe par ailleurs une logique divisionnalisée pour la « gestion de la proximité ». En effet, lors de la création de la CUN,

une direction de la proximité a été créée. Celle-ci est organisée selon un découpage territorial attribuant la gestion d'un territoire intercommunal à une équipe de techniciens au sein d'un « pôle de proximité ». Les fonctions des pôles sont variables, même s'ils ont systématiquement la gestion du nettoyage. Parfois, ils ont la responsabilité de gestions spécifiques (territoire du vignoble...). Ainsi, cette gestion de la proximité est plus déterminée par les caractéristiques des territoires dont ils ont la charge, que par la structuration des réseaux ou des contraintes techniques de réseaux. Et c'est, à notre avis, un changement important dans la production urbaine en général : à l'aune de cet exemple, la gestion des réseaux ne surdétermine plus l'organisation des collectivités locales. La dimension territoriale prend le pas sur la dimension technique de la gestion urbaine, du moins c'est l'approche adoptée à Nantes, et elle est évoquée en modèle dans la restructuration de certaines collectivités locales depuis la loi Chevènement<sup>71</sup>. En effet, le découpage des pôles territoriaux ne correspond pas au découpage communal par exemple, mais plutôt aux spécificités de certains espaces (vocations, usages...). Si nous évoquons ces pôles, c'est parce qu'il existe un pôle qui a en charge un territoire comprenant l'île de Nantes. Ce service est également présent dans le processus de projet notamment en phase de conception des espaces publics. Aussi, la conception d'un espace public sur l'île implique un mode de conception exceptionnel par rapport au mode de production courant d'un espace public, en raison de la présence d'une SEM, d'un maître d'œuvre utilisant son propre outil de planification. Il semble intéressant d'évoquer l'articulation et les interventions de ce type de service de la CUN dans le processus de projet. En effet, l'organisation en pôles territoriaux mise en place à l'occasion de la création de la CUN repose en partie sur ces principes divisionnels en matière de gestion des espaces publics. Le pôle intervient dans la conception des espaces publics de l'île. Parfois, les techniciens des pôles sont mobilisés lors des réunions des « acteurs opérationnels ». L'impact de leurs interventions pour l'île mérite d'être détaillé. Certains services de la CUN sont également mobilisés pour le projet. L'analyse de la coordination au sein de la MOU indique qu'il subsiste une incertitude latente sur les attributions des rôles du pôle par rapport au centre communautaire en matière de production et de conception de l'espace public, et ce, encore en 2007. Nous avons ici, un deuxième exemple de rôle de mise en compatibilité de la MOU, en particulier des choix et propositions des divers services impliqués dans la MOU afin de rendre possible les choix dans la production urbaine. En somme, en phase de conception de l'espace public comme dans la production urbaine, la divisionnalisation ne résout pas certains

---

<sup>71</sup> Entretien

problèmes de la territorialisation. La création de la SEM pour le développement d'un territoire ne permet pas forcément d'éviter certaines problématiques de mise en compatibilité dans la production. Nous observons que les rapports entre les équipes dédiées à un territoire en terme de conception et de production en général ne sont pas définis à l'avance. Leurs échanges s'ajustent au fil des processus de projet dans le cas nantais. Nous assistons à l'attribution d'un rôle de contrôle à l'organisation centrale par rapport à ses centres opérationnels territorialisés. La création de la CUN a été l'occasion de territorialiser certaines activités (dans des pôles de proximité) et de centraliser certaines fonctions telles que la conception et la planification. Cette séparation des fonctions de contrôle et de conception ouvre le débat sur le rôle des directions-métiers dans cette collectivité locale. Celles-ci ont en charge le suivi mais aussi la planification pour l'ensemble du territoire de la collectivité locale. La configuration actuelle reposerait en quelque sorte sur l'hypothèse d'un centre de l'organisation de la MOU (ceci désigne les services centraux de la CUN) sensé faire de la planification pour l'ensemble de territoire, donc aussi ceux en projet, et de petites équipes détachées du centre assurant une production spécifique pour le territoire dont ils ont la charge. Par exemple, dans le cas du projet « Ile de Nantes-Rives de Loire », la SAMOA, en tant que SEM de projet est responsable du développement du territoire de l'île et des rives du fleuves. Dans d'autres cas, ce seraient les pôles respectifs qui assureraient le développement des projets. Ces configurations n'excluent pas les difficultés de coopération entre ces services et ces directions ou avec satellites délégués. L'une des solutions proposée pour gérer ces éventuelles tensions a été de confier des missions de gestion aux pôles, et des missions de conception aux directions centrales. Mais cette dichotomie n'est pas systématique. Elle semble varier en fonction des enjeux politiques. Nous émettons l'hypothèse que cette variation des rôles, et cette séparation conception/gestion génère des tensions dans le fonctionnement des services entre le centre et les pôles territoriaux en phase de production.

Ainsi, l'un des enjeux majeurs de l'exercice de cette MOU est la mise en concordance des rôles et des choix pendant la conception d'un projet, et par la suite, la gestion de la territorialisation de la production. Ici, la territorialisation indique la mise en œuvre des plans du PLU et du PAZ le cas échéant. Nous observons que la CUN tend de plus en plus vers un fonctionnement en organisation divisionnalisée pour la production urbaine par projet. Cela peut être différent pour la production de certains services urbains. Par ailleurs, pour la fourniture de services urbains comme la production d'eau, l'organisation est restée de type mécaniste. La co-existence de plusieurs modes de production au sein des collectivités locales n'est peut-être pas récente mais des problèmes subsistent dans le fonctionnement de la

MOU qui gère la coexistence de ces divers modes de production. De la même manière, plus haut, nous avons aussi évoqué au sein de la DGP, le fonctionnement en partie divisionnalisé, et en partie entrepreneurial à l'échelle du projet. Les Missions dédiées aux projets fonctionnaient en partie en divisions.

Ainsi la CUN est une organisation polymorphe qui doit gérer et rendre compatible plusieurs modes de production dans le cadre d'une production urbaine de type projet. A ce stade, la délimitation de la MOU semble floue. En fait, si dans notre analyse, nous élargissons la MOU à la collectivité locale toute entière c'est parce qu'en matière urbaine, presque tous les services d'une collectivité locale telle qu'une communauté urbaine peuvent être ponctuellement mobilisés. Ainsi, l'exercice de la MOU désigne ici toutes les actions participant à l'élaboration du projet, et le maître d'ouvrage urbain désigne à la fois la collectivité principale en charge du projet et l'équipe de projet restreinte ou élargie dédiée au projet. De cette brève analyse organisationnelle, on peut apprendre plusieurs aspects de la MOU. En 2003, la MOU nantaise telle qu'elle s'est organisée en vue du projet « Ile de Nantes- Rives de Loire », a tenté de développer une organisation de type « divisionnalisée » en interne. Elle n'est pas totalement aboutie à l'exemple de la gestion collective des marchés publics au sein de la Direction Générale des Projets. Si nous évoquons l'aspect divisionnalisé, c'est pour mettre en évidence la différence avec les situations de MOU en partie externalisée comme c'est le cas lorsque le projet est confié à une SEM. Souvent, une SEM est structurée selon la logique divisionnalisée. En effet, elle regroupe généralement à la fois le rôle opérationnel et fonctionnel. En terme de production urbaine, la SEM peut être à la fois chargée des études de conception, de la gestion de la phase de réalisation, de missions de suivi et de coordination de l'ensemble des interventions d'aménagement et de la gestion financière de ces missions. Ces attributions n'empêchent pas des interactions nombreuses avec les collectivités locales notamment dans le cadre de la production d'espaces publics ou de logements. Ce qui nous intéresse sur l'aspect divisionnalisé une fois que la SEM est créée, c'est le type de relation développé avec la collectivité délégante. En effet, on observe que, de par ses statuts, la convention publique d'aménagement n'exclut pas les échanges entre délégants et délégués, mais elle est un cadre de pratiques peu formalisées. Par ailleurs, l'organisation et les relations entre les chefs de projet de la Mission et les autres services de la CU et de la Ville se sont transformés lorsque ceux-ci se sont mis au sein d'une SEM dédiée au projet : la SAMOA. En terme de management public, cette recherche de la divisionnalisation résout-elle la question de la territorialisation, de la mise en œuvre des plans ou des projets ? L'analyse des interactions entre ces sortes de « divisions territoriales » de la MOU nantaise y



répond en montrant certains risques ou difficultés et pose le rôle de mise en compatibilité comme charnière de l'exercice de cette MOU qui doit gérer plusieurs modes de production internes. Dans un processus d'élaboration de projet, les modes de coordination entre les différents services sont instables entre services organisés de façon diversifiée. Ceci complexifie considérablement la gestion de la production urbaine dans ce type de projet.

## **I. B. LA MOU LYONNAISE : LE CHOIX DE LA PLANIFICATION ET DES AGENCES TERRITORIALES**

### **I. B. 1. Une Communauté Urbaine plus ancienne : des pratiques de MOU routinisées ?**

La Communauté urbaine de Lyon (COURLY) a été créée en 1967 lors de la première vague de mise en place des communautés urbaines. Cette structuration ancienne a vu le développement de plusieurs modes d'action pour la production urbaine. La COURLY a développé pendant plusieurs décennies une pratique de production relativement courante qui était celle de la mobilisation d'une SEM, la SERL (Société d'Équipement de la Région Lyonnaise), chargée du développement des grands projets de l'agglomération. A partir des années 1990, avec des élus comme M. MOLINIER, la logique d'action des services centraux de la COURLY a été profondément modifiée au profit d'une internalisation de certaines fonctions de MOU. En particulier, la structuration des services tels que la Direction Générale du Développement Urbain (DGDU) a été mise en place à cette époque et existe encore aujourd'hui. Ces changements ont également vu l'émergence d'une intervention sur les espaces publics expérimentale, qui a participé à la réputation touristique du centre ville de Lyon, et d'un important travail de valorisation du patrimoine. Notre propos sur la maîtrise d'ouvrage urbaine lyonnaise va se concentrer sur la « méthode lyonnaise » : une logique de Mission bien plus généralisée qu'à Nantes concernant les interventions territoriales par projet. Si nous évoquons cet aspect, c'est parce que la structuration de la MOU du projet du Confluent a vraisemblablement hérité de ces méthodes relativement expérimentées par la COURLY.

### **I. B. 1. La Mission à la Lyonnaise**

La communauté urbaine de Lyon (COURLY) a adopté depuis une décennie un dispositif spécifique « la mission » dédiée, lorsqu'elle souhaite intervenir spécifiquement sur un territoire. Une Mission peut aussi bien avoir comme objet un projet de résorption d'habitat insalubre, que de développement économique et immobilier, ou encore la création d'un nouveau pôle économique de l'agglomération. Ces missions composées de personnels

communautaires et municipaux ne se transforment pas forcément en SEM, comme ce fut le cas pour le projet « Lyon Confluence ». En effet, tout dépend de la nature, des ambitions et des moyens attribués au projet. Dans le cas où l'on ne crée pas de SEM dédiée, la SEM d'aménagement de la Région Lyonnaise (SERL) peut intervenir en complément du travail d'une Mission dans le cadre de l'aménagement urbain.

### **I. B. 1.a) Comment se positionne la Mission Perrache-Confluent par rapport aux services de la COURLY et de la Ville ?**

A ses débuts, la Mission Perrache Confluent était constituée de peu de personnes :

- un directeur ;
- une chargée d'étude ;
- une secrétaire.

Lorsque la Communauté Urbaine de Lyon crée la « Mission Perrache Confluent », elle reste le maître d'ouvrage des études. Cette entité bien identifiée gère les études, mais son personnel reste en collaboration étroite avec les dirigeants de la Direction générale du Développement Urbain (DGDU) de la Communauté Urbaine disposant de nombreuses compétences en interne. Bien que chargée d'une importante agglomération, la COURLY ne comprend que trois directions générales (DG) en dehors des services fonctionnels. Des directions sont directement rattachées au secrétariat général ou au secrétariat général adjoint. Les trois DG sont dédiées aux « services urbains et à la proximité », au « développement économique » (DGDE), et à l'« aménagement urbain » (DGAU). Bien que la politique urbaine de la métropole lyonnaise ne se fasse pas qu'à la direction générale du développement urbain, nous nous attacherons à décrire spécifiquement cette direction puisque les « missions » chargées de l'aménagement urbain leur sont rattachées. Cette direction est organisée selon trois grands services, (politiques d'agglomération, organisation territoriale et opérations). Les politiques publiques sont par ailleurs déclinées sous forme de missions thématiques (déplacement...), à distinguer des « Missions » territoriales chargées de projets qui nous intéressent directement. Le service « organisation territoriale » comprend un service « urbanisme territorial » (UT), un service de « planification urbaine » et un service d'« urbanisme appliqué ». Ces trois services sont découpés selon des secteurs géographiques. Enfin, la « direction des opérations » comprend un service urbanisme opérationnel, un service « espaces publics, un service développement social urbain et un service « requalification des parcs et zones industriels ».

### **I. B. 1. b) Comment fonctionne cette maîtrise d'ouvrage urbaine dans le cadre des projets urbains ?**

Les moyens en personnel et les organisations mises en place pour les projets urbains diffèrent selon la taille des projets. Pour les projets de grande ampleur et nécessitant des partenariats financiers importants, des SEM dédiées peuvent être créées, pour des projets à moindre échelle, des « missions territoriales » sont constituées. Pour des projets plus ponctuels ou représentant des enjeux politiques spécifiques, ce sont les services opérationnels ou la SERL, qui interviennent. La SEM Lyon Confluence est une SEM dédiée, la création de SEM est une méthode de la maîtrise d'ouvrage urbaine Lyonnaise qui a aussi comme nous l'évoquions des missions et un service opérationnel pour faire réaliser les projets. Par exemple, pour des raisons de mode de financement, la SEM « Cité internationale » a également été créée pour l'aménagement du site de la Cité internationale.

### **I. B. 1. c) une différenciation entre les services chargés de la définition stratégique et de l'opérationnalisation du projet**

Afin de comprendre les spécificités de la MOU lyonnaise pour l'aménagement du Confluent, nous allons décrire ici, un processus générique d'élaboration de projet par la MOU lyonnaise. Dans le cas d'une opération d'urbanisme classique, le service « urbanisme territorial » initie la démarche. Elle contacte le service « urbanisme opérationnel » pour lancer l'idée d'une opération. Dès lors, se forme un « Comité technique » (CT) dédié à cette opération. Y participent des techniciens de la DGDU de la COURLY, et des élus de la Ville. Ce CT est piloté par le service « Urbanisme Territorial » (UT) puis progressivement il est piloté par le service « urbanisme opérationnel » (UO). Une première étude de faisabilité est lancée par le CT. L'élaboration de cette étude se fait en collaboration avec la SERL. Eventuellement, d'autres études sont commandées à quelques prestataires extérieurs (centre commercial, activités économiques, ...). Ensuite, ces études sont présentées aux élus regroupés dans une « groupe de suivi politique ». Ce groupe de suivi politique comprend des élus de la COURLY et parfois des élus de la Ville. Cette phase est préalable à toute décision de réalisation d'une opération, si celle-ci nécessite davantage d'études et de suivi dans le temps, une « mission territoriale » est alors créée. Si la mission n'est pas créée, c'est le service Urbanisme Opérationnel (UO) qui récupère le projet, et détermine un chef de projet qui va assurer son développement. Cette nouvelle équipe au sein du service Urbanisme opérationnel continuera à travailler avec le « groupe de suivi politique ». Si l'opération ne nécessite pas la création d'une « Mission territoriale », un chef de projet du service urbanisme opérationnel se charge

du montage, du suivi et de la réalisation de l'opération, en lien avec le « groupe de suivi politique ». Dès lors qu'une Mission est créée, elle assure la suite du projet, le montage, la programmation et le suivi jusqu'à la réalisation. Cette mission s'appuie sur les diverses compétences de la COURLY et de la Ville tout au long du projet. Ainsi, lorsque des projets doivent être mis en œuvre à grande échelle territoriale, la COURLY crée des structures ad hoc qui mobilisent des personnes issues des services de la Ville et de la COURLY sur le dit-projet au sein d'une « mission » dédiée. Dans son exercice de la MOU, la COURLY, définit le type d'équipe de projet qui lui apparaît le plus approprié en fonction des projets, elle crée des équipes dédiées dès qu'il s'agit de projets complexes. Elle crée une nouvelle structure temporaire, une nouvelle organisation différente de ses services habituels. Cela suggère que les services centraux de la COURLY sont organisés de façon à assurer le rôle de planification et d'élaboration de politique publique ou thématique. Elle peut avoir une approche territoriale à grande échelle et ce, en amont, avec le service de l'urbanisme territorial, mais la territorialisation de ces politiques sur de vastes territoires est assurée par un personnel dédié à un territoire et qui est sorti des services. Il en est de même à la Ville de Lyon qui a du personnel investi dans ces missions territoriales. Le rôle de mise en œuvre des projets et de territorialisation des politiques est assuré par les services de l'urbanisme opérationnel mais aussi par ces « missions ». Dans le cas où le projet est confié à la SERL, c'est la SERL qui assure ces deux fonctions, tout comme le ferait une nouvelle SEM dédiée à un unique projet. Pour le projet Lyon Confluence, comme nous le mentionnions plus haut, une SEM Lyon Confluence est venue remplacer la Mission Perrache-Confluent. Créée en juillet 1999, la SEM « Lyon Confluence » a pour but de promouvoir et de réaliser l'opération "Lyon-Confluence ». Elle est composée d'une équipe de onze personnes : un directeur, un directeur-adjoint, une chargée d'étude, une chargée d'étude foncière, un ingénieur travaux, un chargé de mission de la SERL, une responsable de la communication et deux chargés de communication, deux secrétaires.

### **I. B. 2. Le fonctionnement SEM-COURLY:**

Nous considérons que les équipes dédiées et les correspondants dans les services de la Ville et de la COURLY forment l'équipe projet- élargie de la MOU. La SEM dédiée est une sorte de dérogation au fonctionnement de la COURLY comme nous l'avons décrit à travers le rôle des « missions » territoriales ou de l'urbanisme opérationnel. L'un des espaces privilégiés de coordination entre la SEM et la COURLY est le « Comité Technique de Suivi » (CTS). Le CTS se réunit environ une fois par mois, il est composé de l'équipe de la SEM, de

fonctionnaires territoriaux de la Communauté Urbaine et de correspondant de projet de la Ville de Lyon. Sont mobilisés généralement des chefs de projets et des acteurs des directions-métiers. Le CTS constitue la principale réunion d'avancement et de suivi du projet entre la SEM, la COURLY et la Ville. Ce comité regroupe à la fois le responsable de la DGDU de la COURLY, le responsable de la DAU de la Ville, la correspondante Ville, la correspondante COURLY du projet rattaché à la DGAU, des techniciens correspondants dans les services de la Ville et de la COURLY selon les sujets. Au CTS s'ajoute un « comité exécutif » présidé par le président de la Communauté Urbaine et des vice-présidents. Le Comité exécutif constitue le comité de pilotage politique collégial du projet. Par ailleurs, une « Commission Lyon Confluence » réunit chaque trimestre vingt cinq élus qui s'informent sur l'évolution du projet. Enfin, un Conseil d'Administration (CA) de la SEM est organisé régulièrement (environ quatre à cinq fois par an). Il réunit alors les représentants des partenaires institutionnels et financiers du CA. Il est d'usage que cette instance ne soit pas un espace de régulation politique du projet, même si cela a pu être le cas sous la présidence de R. BARRE. Ainsi, l'un des espaces privilégiés de travail entre la SEM et les services communautaires et municipaux serait le CTS, auquel s'ajoutent les échanges entre techniciens dans les comités techniques spécifiques (Comité carrefour Pasteur,...). En effet, c'est à la réunion du CTS que s'échangent en présence des Directeurs Généraux des directions et des techniciens en charge des dossiers, les problèmes administratifs, les questions de délais... C'est aussi un lieu de diffusion de l'information ou de régulation par exemple concernant la mobilisation de tel ou tel service, ou pour l'avancement de l'ensemble du projet ou d'une de ses parties. Ces instances n'excluent pas quelques collaborations bilatérales entre les services des deux collectivités et la SEM, entre les divers participants en dehors de ces réunions formelles, ou encore avec des élus. Dans les faits, s'ajoutent des comités spécifiques pour certaines parties du projet Lyon Confluence (carrefour Pasteur, Equipements...). Selon ces petits projets développés, des techniciens de la SEM, de la Ville et de la CU sont réunis dans un comité de pilotage sur un thème (autoroute, voies ferrées, ...), et ce, sans que la COURLY ne coordonne les diverses interventions de ses techniciens. En effet, une personne du service de l'urbanisme opérationnel est chargée du suivi du projet Lyon Confluence pour la COURLY, mais elle ne participe pas systématiquement à ces comités ou n'en est pas systématiquement informée. Parfois, des régulations sont nécessaires de la part des chefs de service et des DG des deux collectivités locales auprès des techniciens en charge de certains dossiers. Comme à Nantes, on peut se demander comment sont régulés ces difficultés de fonctionnement entre

des services de la COURLY et des équipes-projets qui soit sont « sorties » des services de la collectivité, soit, ne le sont pas.

### **I. B. 3. Existe-t-il un risque d'extra-territorialité ?**

De notre point de vue, la lisibilité de l'ensemble de l'opération pour l'autorité délégante du projet (la COURLY) n'est pas aisée du fait de ces comités spécialisés, de la diffusion plus ou moins systématique de l'avancement du projet, de la multiplicité des élus impliqués pour un projet de territoire (élu aux transports, élus en charge du projet de territoire, maire, ...). Cela pose la question de la mise en compatibilité, de la maîtrise et du contrôle du travail de la SEM par la collectivité locale délégatrice, et par ce biais, celle de la maîtrise de la mise en œuvre de politiques publiques de la COURLY. En traitant l'exemple de la procédure d'enquête Bouchardeau à Lyon Confluence en Décembre 2003, nous allons mettre en évidence un exemple de risques dans la cas d'une forte délégation du pilotage et du développement du projet à un satellite. Dans le cadre du réaménagement des voies ferrées sur la presqu'île de Perrache, une enquête dite de loi Bouchardeau a dû être menée par la SEM et soumise à la Préfecture. Or, les services de cette dernière institution a signalé un risque trop important pour une densification de l'urbanisation, en lien avec la modification des emprises ferroviaires à la pointe de la presqu'île. En effet, des voies ferrées sont utilisées pour le transport de marchandises dangereuses. Cette remarque pourrait rendre caduque une grande partie des projets d'urbanisation sur le Confluent, dans la mesure où toute la pointe de l'île est traversée par les voies ferrées. Dans ce contexte, une négociation politique s'est engagée entre le Préfet et le président de la COURLY. Or les services de la COURLY ont eu beaucoup de difficultés à fournir en urgence des informations au président de la COURLY afin qu'il négocie avec le Préfet. En terme d'expertise, le débat a porté sur la difficulté à faire contourner l'agglomération pour les marchandises dangereuses transportées par voies ferrées du fait de la configuration des réseaux ferroviaires. Le conflit juridique s'est achevé sur la garantie d'un transport uniquement et non sur le stockage des matières dangereuses à ce niveau du réseau.

Ce type de conflit a failli remettre en cause l'ensemble du projet d'urbanisation et a mis en évidence le développement de régulation politique locale pour un problème d'échelle nationale qu'est le réseau ferroviaire national de marchandises. Pour revenir à notre propos, il a été notoire dans le cadre de cette affaire, que la collectivité locale a été prise en défaut dans cette intervention des services de la Préfecture. Et la difficulté des services à constituer rapidement un dossier d'information pour le Président de la COURLY afin de plaider le projet auprès de la Préfecture, semble révélateur de la confiance et de l'étendue de la mission de

développement du projet accordée au prestataire, la SEM , par la COURLY. Un autre exemple de risque d'extra-territorialité est le PLU. Il semble que la délégation du projet à une SEM peut présenter des risques concernant le respect de ces documents généraux tels que les POS, les PLU, ou les PDU. La procédure de ZAC permet de déroger aux règles du PLU, mais signe le risque de l'extraterritorialité. En effet, tant dans la mise en œuvre de la planification générale définie par la collectivité délégatrice que dans l'implémentation spécifique du projet, il semble que le projet « prend le pas » sur le plan. Ceci ne semble pas correspondre à certains objectifs de la loi SRU qui entendait en quelque sorte maîtriser ce type de situation à l'aide d'un projet global pour le territoire et qui serait respecté. Il est certain que le plan stratégique « Lyon 2010 » prévoyait les territoires Sud de l'agglomération comme des espaces d'action privilégiés, mais il semble que la transcription de ces ambitions à plus fine échelle spatiale sur le POS puis PLU est moins aisée. En effet, pour la planification, la COURLY est en train de modifier ses documents, le POS est en cours de révision, alors que le projet Lyon Confluence se poursuit. Et la modification semble davantage se faire dans le sens du projet vers le plan général, comme par exemple pour le PLH au lieu de l'inverse. De même, à Nantes, le document de révision d'urgence sur le secteur de l'île de Nantes ressemble plus à un règlement de PAZ qu'à une réflexion issue des documents généraux de planification de la CUN. En raison des exemples de manques d'information ou de lisibilité sur ce qui se développe tant dans le projet que dans les plans, ou encore par manques de moyens développés pour effectuer le suivi des travaux de la SEM, nous émettons l'hypothèse du risque d'une extra-territorialité de ces territoires en projet par rapport aux plans généraux relevant de la planification urbaine. Ce risque peut se présenter dans le domaine de l'habitat, des transports, ou pour toute autre forme de programmation urbaine... Aussi, le rôle de la régulation politique paraît déterminant afin de valider les choix faits pour ces territoires en projet. Ce risque pourrait être analysé au regard des instruments juridiques classiques tels que les Zones d'Aménagement Concertés (ZAC) qui ont légalement un statut quelque peu dérogatoire, mais ici, nous voulons indiquer ce risque à partir des problèmes d'organisation de la MOU. Ces problèmes peuvent être explicités de diverses façons : Seraient-ce des problèmes de coordination ? des problèmes de moyens humains ? de suivi ? des problèmes de concurrence entre institutions faisant le projet ? des institutions peu adaptées au contrôle des projets ? des manques d'outils de contrôle ? Il nous semble que dans le cas lyonnais, nous sommes en présence d'une collectivité locale centrale qui a gardé une organisation selon un modèle de planification. Il semble que la DGDU est structurée pour assurer une activité de « planification », un peu dans une logique de processus linéaire de la planification de la plus

grande à l'échelle la plus fine d'un territoire à aménager. En quelque sorte, cette collectivité externalise une partie de ses équipes pour la réalisation des projets. C'est la cellule territorialisée qui doit assurer la mise en concordance des politiques. Dans le cadre de la SEM Lyon Confluence, ce schéma est quelque peu bousculé tant pour la programmation urbaine que pour la réalisation, puisque la SEM fait faire des études (de programmation ...) et assure aussi le suivi de la réalisation de certains projets. Cette situation de fait génère un débat au sein de la MOU. En effet, la structuration de la DGDU semble plutôt favoriser une fonction de contrôle et de pilotage de la production urbaine. Or, la personne chargée de l'assurer semble avoir peu d'éléments pour le faire. De même, la maîtrise des coûts devient difficile à assurer pour les responsables de politique sectorielle. La maîtrise de l'action des satellites territoriaux ne semble pas aisée. En effet, le CTS a pour vocation d'organiser et d'assurer le suivi et le contrôle de la production. Ces fonctions font généralement partie de la MOU. Mais, quelques crises indiquent des difficultés de coopération entre les satellites territorialisés et les fonctions de planification et de contrôle des services centraux. Serait-ce dû aux outils ? La maîtrise du processus est-elle laissée à la régulation politique ?

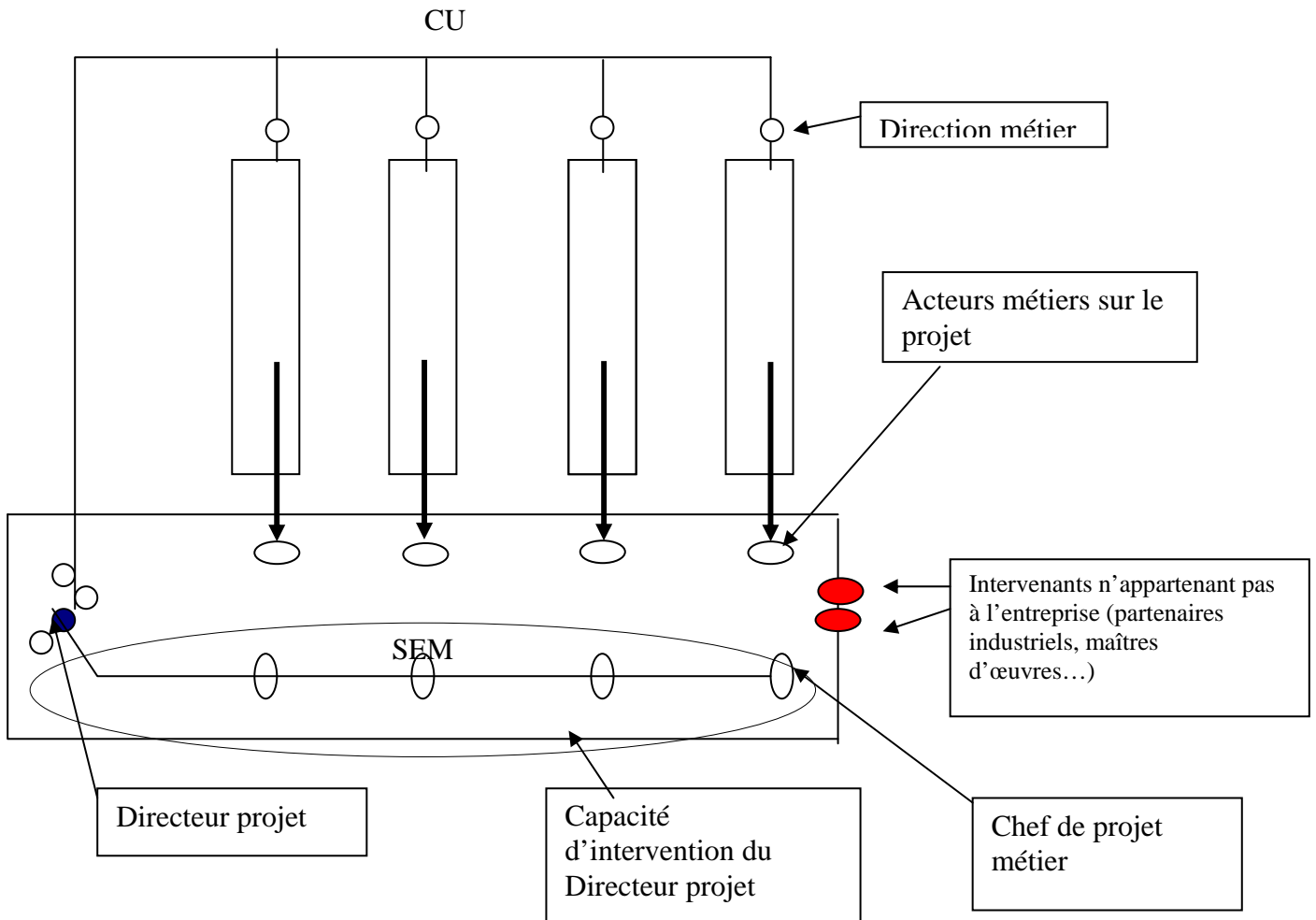
Comment expliciter ces difficultés de fonctionnement interne de la MOU ? De manière générale, la COURLY confie aux SEM un rôle de production qui nécessite le croisement et la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques sur un territoire, une fois que les urbanistes territoriaux ont décidé du caractère stratégique et des grandes options fonctionnelles d'un territoire (parc, infrastructure, habitat...), ou alors elle confie aux Missions la suite de la mise en œuvre des projets, en concentrant ses services centraux sur la planification à plus long terme. La direction de l'urbanisme opérationnel a donc un rôle complexe par rapport aux SEM qui rendent des comptes à la fois directement aux urbanistes opérationnels, aux urbanistes territoriaux et au directeur général du développement urbain dans le cadre des CTS. Cette logique de différenciation de la planification et de l'opérationnel ne semble pas éluder la difficulté de gérer des processus de production urbaine évolutifs. Nous avançons ceci, en considérant l'existence d'un service d'urbanisme territorial présent en amont du projet et de moins en moins au fil du développement du projet. En effet, les urbanistes territoriaux sont essentiellement présents aux CTS dans un rôle de suivi du projet. Il apparaît alors que la question de la gestion de l'évolutivité des projets revient à l'équipe de projet restreinte (la SEM). Face à ces difficultés de contrôler de l'évolutivité, la Communauté Urbaine de Nantes tente de maîtriser à travers une multiplicité d'espaces de suivi et de gestion, avec des réunions de pilotage hebdomadaires de la MOU, ou avec la création de ces cellules territoriales (pôles).



On assiste là aussi au repositionnement des fonctions centrales (DG de la CUN) sur le contrôle et la planification sauf en matière de production d'espaces publics à fort enjeu politiques (places centrales des communes périphériques). Cela ne semble pas totalement circonscrire ce type de difficultés. Ces difficultés de fonctionnements organisationnels entre équipes dédiées et techniciens restés dans les services, nous permettent de poser d'autres questions concernant la gestion des satellites d'une collectivité locale, telle qu'une SEM. Nous spécifierons plus loin le terme de satellite mais nous comparons ici les équipes en charge du projet Lyon Confluence comme des « équipes sorties » dans les schémas-type des organisations. Ceci est d'autant plus marqué que nous sommes en présence d'une SEM. Ainsi, avec la COURLY, nous serions en présence d'une collectivité locale qui reste dans la logique de production urbaine proche du modèle de « croissance » des années 1970 (du type POS - ZAC) tout en introduisant la logique de la planification stratégique. Mais, la COURLY privilégie cette configuration, mais ne se cantonne pas dans une logique de gestion et de contrôle de la production évolutive, avec son projet global d'agglomération. Elle multiplie les équipes territoriales en charge de la production urbaine.

Figure 22 : MOU PRINCIPALE DU PROJET LYON CONFLUENCE EN 2005

Structure de projet sorti



## **I. C. LA MOU MARSEILLAISE : LE CHOIX CONDITIONNEL OU LA COOPERATION PAR PARTIE**

Dans le cas d'Euroméditerranée, la configuration est totalement différente. En effet, le personnel de l'EPA est très important en nombre par rapport aux deux SEM nantaise et lyonnaise. Le rôle de l'EPA est défini différemment. L'EPA ne bénéficie pas d'une convention publique d'aménagement pour le secteur à développer, comme cela peut-être le cas avec les autres SEM de Nantes ou de Lyon Confluence. Il a en charge le développement d'une Opération d'Intérêt National délimitée dans un secteur géographique. Cela ne signifie pas pour autant que les collectivités locales membres du conseil d'administration n'interviennent pas dans le développement du projet. En fait, comme dans les autres projets, la maîtrise d'ouvrage des opérations faisant partie du projet global est à monter en fonction de chaque projet. En effet, la MOU est ad'hoc. A Marseille, l'EPA n'est pas un délégué des institutions locales. Cela signifie que les collectivités locales sont partenaires du développement du projet mais elles ne sont pas responsables du contrôle et du suivi financier de l'opération du point de vue légal, à la différence des SEM qui rendent chaque année leur Compte-rendu Annuel d'Activité (CRAC) aux collectivités avec lesquelles elles ont une convention publique d'aménagement. En fait, les collectivités locales sont des partenaires financiers au même titre que l'Etat et les usages des budgets sont négociés régulièrement entre partenaires. Concernant le contrôle financier, il est assuré par le ministère des Finances.

### **I.C.1. Le fonctionnement EPA - Collectivités locales**

#### **I.C.1. a) Une petite équipe dédiée dans les services des collectivités locales**

Cette configuration juridique ne présume probablement pas de l'organisation mise en place dans les services de la Ville de Marseille. En fait, celle-ci n'a pas créé de service ou d'équipe dédiée au projet, mais une cellule de coordination, la « direction Euroméditerranée », ayant le rôle de recueil et de diffusion de l'information dans les services municipaux puis communautaires. Elle est composée de deux personnes. Rattachée au service du développement économique, cette cellule représente un relais auprès des services pour les questions portant sur Euroméditerranée. Cette petite direction Euroméditerranée était rattachée au Secrétariat Général de la Mairie de 1995 à 1997, puis une nouvelle cellule a été créée à la Direction du développement économique de la Ville (DGDE). Puis, elle fut transférée en 2000 à la Communauté urbaine, à la Direction du Développement Economique et aux Affaires Internationale (DGDEI). Nous évoquerons ici des modalités de fonctionnement avec

plusieurs collectivités locales mais nous spécifierons, les modalités du partenariat avec la Ville de Marseille et la Communauté urbaine de Marseille –Provence (CUM) dans la mesure où ces collectivités ont des compétences en matière d’urbanisme (jusqu’en début 2006).

### **I. C.1. b) Le fonctionnement par « conventions » spécifique:**

La méthode choisie par la Mairie est de définir, pour chaque projet de l’OIN, les modalités de coopération avec l’EPAEM dans le cadre de conventions. Chaque convention comprend « un objet, une description du sujet », le « calendrier », la composition du « comité de suivi ». Ainsi, chaque convention est relativement sommaire et évolutive, mais elle est validée par le Conseil d’administration de l’EPAEM. Au fil du développement du projet, des réunions mensuelles de coordination ont été mises en places, elle s’ajoutent aux réunions spécifiques que sont les comités de suivis et les réunions de travail avec des techniciens mobilisés ponctuellement sur un sujet. Ces réunions de coordination s’organisent conjointement entre l’EPAEM et la Ville. En quelque sorte, ces réunions auraient leur équivalent à Lyon dans le dispositif de comité techniques de suivi (CTS), mais à Marseille, les réunions de suivi se font par projet, et l’EPA n’a pas le statut de délégué de la Ville ou de la CUM. Aussi, nous pouvons émettre l’hypothèse que les formes d’échange entre partenaires et délégués ne sont pas comparables. Ce qu’il nous semble important de noter est que ce partenariat fait l’objet de conventions à chaque nouveau projet. Bien que ce type de document n’ait pas de valeur légale, il semble constituer une sorte formalisation de la confiance (LAUFER, ORILLARD 2000)<sup>72</sup> entre les partenaires qui en la construisant, permettent l’action. En effet, le contenu des conventions peut être très divers (« convention financière » de 1997, « convention axe-littoral »,...), mais il permet de construire un accord pour un objet précis de coopération. On peut se demander si ces configurations ne sont pas le signe d’une difficulté dans la coopération entre partenaires. Cela semble laisser entendre que les objets de coopération devaient être définis et négociés, et précisés à chaque étape, pour chaque partie concernée par le projet. Serait –ce une impression d’incertitude en dehors de ces partenariats formalisés comme cela aurait pu être le cas pour d’autres actions du processus de projet (hors convention) ? On peut se demander si la poursuite du projet aurait pu se faire s’il n’y avait pas eu ce système de convention. Dans les faits, l’EPA sollicite des techniciens dans les services des collectivités locales en fonction des sujets, ou des projets. Le suivi et la lisibilité de ce qui se développe sur le territoire d’Euroméditerranée semble difficile à établir par les services de la Ville de Marseille ou de la CUM, dans la mesure où le processus repose sur des

---

<sup>72</sup> CORIAT B., GUENNIF S., « incertitude, confiance et institution », pp. 211-215, in R. LAUFER, ORILLARD M. (sous dir.), *La confiance en question*, Editions l’Harmattan, 2000, 405 pages.

comités spécifiques de projet. Les correspondants de projet sollicités dans les services ne sont pas des personnes dédiées au projet, et ne forment pas un groupe spécifique d'acteurs-métiers ou d'acteurs de projet coordonnés de manière transversale et régulière. Ce ne sont pas des correspondants à long terme pour le projet. En fait, le projet Euroméditerranée est l'un des dossiers dont ils ont la charge. Cette configuration semble comparable à celle de Lyon concernant le mode de mobilisation ponctuel dans les services, tout en rappelant que le positionnement entre la COURLY et son mandataire n'est pas celui de l'EPAEM partenaire de la CUM. Dans ce cas, les conseils d'administration peuvent constituer des instances de négociation et de régulation technique en plus de leur rôle de régulation politique. Ils peuvent porter sur des questions techniques sauf si elles impliquent des conséquences financières importantes. Ainsi, dans ce genre de configuration de la MOU, il serait laissé plus de place à la régulation technique, et à la décision entre techniciens que dans un système comme à Nantes où des réunions hebdomadaires entre élus et techniciens des services ou de la SEM sont prévues. De façon générale, les services de la CUM et de la Ville chercheraient à avoir une position « cohérente » face à l'EPAEM sur les dossiers techniques. La répartition des missions se fait de la façon suivante :

- la Ville se charge du droit des sols ;
- la CUM a en charge l'urbanisme réglementaire ;
- l'urbanisme opérationnel est une attribution variable pour le secteur d'Euroméditerranée.

Dans le cadre des deux ZAC d'Etat du secteur de l'OIN, c'est l'EPAEM qui se charge entièrement de leur développement en phase de réalisation. Toutefois, l'EPAEM le fait en coordination avec les services de la Ville, et de la CUM concernant les réseaux, la circulation, et la programmation immobilière...En fait l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) a également en charge une mission de conception de la stratégie urbaine (pôles de centralité, programmation à grande échelle), pour définir des éléments contribuant à l'élaboration du Schéma de Référence (1999)<sup>73</sup> de l'ensemble de l'aménagement de l'OIN. Toutefois, l'évolution et le respect de ce schéma de référence est parfois critiqué. L'EPAEM dans ces divers dispositifs s'attribue le rôle d'« ensemblier ». Pour cela, il définit les procédures adéquates, lance les études et assure des moyens de mise en œuvre. Les données de ce paragraphe sont davantage des positionnements annoncés officiellement dans des documents de l'EPAEM montrant les fonctions à assurer pour le pilotage du projet tout en

---

<sup>73</sup> Document EPAEM, 1999

mentionnant les partenaires et les instances de fonctionnement, que le résultat de nombreuses données empiriques. A ce stade d'information, il semble que ce qui caractérise la MOU marseillaise est une logique de partenariat évolutif et ad'hoc, au fil de l'avancement du projet. Ceci induit un processus de construction de confiance ponctuel entre partenaires, pour chaque objet de coopération entre les partenaires. Nous serions en présence d'un partenariat fragile, la valeur contractuelle de départ qu'est le co-financement, ne semble avoir qu'une valeur structurante faible pour la coopération dans le développement du projet. par ailleurs, l'investissement progressif de l'EPAEM par des personnes proches politiquement de la municipalité semble avoir modifié quelque peu ces modes de coopération.

#### **I. D. MOU ET ORGANISATIONS STRUCTURANTES**

Jusqu'ici, nous avons mobilisé la MOU comme un concept analytique qui permet d'identifier certains acteurs intervenant sur un projet qui ont soit un statut de maître d'ouvrage, soit de maître d'oeuvre, soit d'AMO ou de maître d'ouvrage délégué, ou de co-maître d'ouvrage. Ces acteurs et les dispositifs d'action qu'ils peuvent constituer peuvent varier au fil du projet. Nous pouvons toutefois noter l'existence d'acteurs « noyaux » plus stables qui, dans certains cas, peuvent constituer des équipes de direction projet, des équipes dédiées telles que des SEM ou des Missions. Ces équipes plus ou moins « sorties » des maîtrises d'ouvrage que peuvent être les collectivités locales, mairie ou communauté urbaine ou de plusieurs collectivités locales et institutions nationales, ont toujours des échanges réguliers avec leur maîtrise d'ouvrage déléguante. Ceci peut s'expliquer par la répartition légale des compétences en urbanisme, mais aussi par le positionnement des acteurs publics locaux ou nationaux dans ce type de projets. Il est difficile d'établir des liens entre les contextes organisationnels et les pratiques de MOU. Dans les cas nantais et marseillais, des changements organisationnels se font au fil du projet, on observe des tests d'organisation, des innovations. A Lyon, les modes d'organisation semblent plus routinisés, mais certains problèmes subsistent. L'implication des membres du réseau élargi de la maîtrise d'ouvrage technique reste une problématique comparable sur chaque terrain. Il semble parfois aussi complexe d'associer des membres de divers services d'une même collectivité que des techniciens d'autres collectivités dans l'avancement d'un projet. Il en est de même concernant l'implication et le pilotage politique. Cette complexité varie –t-elle selon le degré d'externalisation et le statut des collectivités impliquées ? Bien qu'il soit difficile de spéculer sur cette question puisque les acteurs expérimentent l'exercice de la MOU en temps réel, nous pouvons nous demander quelles sont les caractéristiques du processus selon le degré d'externalisation de cet acteur noyau

qu'est une SEM dédiée ou un EPA. Pour cela, sur le plan méthodologique, nous avons adopté comme posture, d'étudier un projet comme un processus de conception. Pour comprendre un processus de conception, H.A. SIMON (SIMON 2004) propose de s'intéresser à l'« invention d'artefacts permettant d'atteindre des buts ». Ces buts dans le cas de projets, en général, et des projets urbains que nous étudions ici, ne sont pas définis à l'avance. Nous reviendrons sur ce point en évoquant le montage financier de la création d'une SEM. Les diverses configurations organisationnelles de la MOU sont aussi des artefacts du processus de conception et de l'exercice de la MOU. Ces multiples organisations constituent en elles-mêmes des moyens pour poursuivre le processus de conception. Quant à déterminer si la maîtrise d'ouvrage urbaine est une organisation, nous ne pouvons y répondre, par contre nous faisons plutôt l'hypothèse que le concept de MOU désigne un dispositif d'action impliquant plusieurs organisations (publiques telles que des collectivités locales, des institutions nationales, ou des acteurs privés qui sont maîtres d'œuvre par exemple, ou encore des sociétés d'économie mixtes telles que les SEM) qui varie dans le temps.

## PARTIE II. CHAPITRE II. LA MOU : COORDONNER POUR RENDRE COMPATIBLE

Après avoir décrit les acteurs ou les groupes d'acteurs mis en place pour permettre ou faciliter le développement des projets, nous allons spécifier ces divers dispositifs à travers leur mode de fonctionnement et leurs rôles dans le processus de conception. Comme nous venons de l'évoquer, des dispositifs particuliers sont mis en place en vue de chaque projet. Cette diversité des configurations ne préfigure en rien des modes de fonctionnement quotidiens entre les collectivités locales et ces satellites. Ce sont ces modes que nous proposons d'étudier plus finement à travers la notion de coordination. C'est l'ensemble du processus de projet, qu'il s'agit d'organiser et de gérer pour la MOU. L'un des enjeux majeurs de l'exercice de la MOU est d'assurer la compatibilité des divers choix faits durant le processus de conception. Il s'agit, par exemple d'assurer la mise en compatibilité des divers programmes immobiliers sur le territoire de projet, des flux de transports sur le territoire durant les travaux d'aménagement... Aussi, ce sont les interventions des divers acteurs qu'il s'agit d'organiser, de coordonner pendant le processus de projet. Si l'on reprend les termes de H. MINTZBERG sur l'action humaine organisée, il invoque deux besoins fondamentaux : celui de « diviser le travail » entre diverses tâches à effectuer et celui de « coordonner » ces tâches afin d'accomplir les activités. Ainsi, pour l'exercice de la MOU, organiser le processus de conception peut correspondre entre autres à définir les diverses tâches à effectuer, à les répartir et à les coordonner. Comme introduit dans les chapitres précédents, l'organisation de la MOU de chaque projet a pris des formes diverses au fil du développement du projet. Plusieurs approches de la coordination au sein de la MOU sont possibles. Par exemple, le développement de logiciels de Conception Assistée par Ordinateurs (CAO) de planification ou d'autres outils en aménagement urbain et en l'architecture peuvent être signes de développement d'espaces de coopération ou de nouveaux modes de coordination entre intervenants de la maîtrise d'oeuvre mais aussi de la maîtrise d'ouvrage. Cette notion de coordination reste cependant floue, elle est en constante mutation dans les pratiques des métiers, et dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine, la question reste posée. Pour les projets que nous analysons, quels sont les espaces de coordination d'exercice de la MOU?

J- M. COGET (COGET 1999) en parlant de la coordination pour la conception des bâtiments architecturaux, propose une distinction entre la logique des lieux et des moments de coordination. Il propose comme exemples divers lieux pour cela : la mairie, l'agence d'architecture, le cabanon de chantier, en rappelant que l'identification des moments de coordination sont plus difficiles à repérer que les lieux de la coordination. Au regard de



l'organisation de la MOU de nos projets, la question de la coordination au sein de ces dispositifs est une exercice complexe. La notion de coordination est définie comme l'action de coordonner, de « produire, d'organiser dans un rapport de simultanéité et d'harmonie dans un but déterminé »<sup>74</sup>. Si l'on adapte cette idée de « but déterminé », il s'agirait généralement dans nos cas de faire aboutir et de concrétiser les souhaits des membres de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Cela implique l'organisation des rapports entre des personnes, des rôles à assurer pour mettre en œuvre le projet, des espaces de coordination afin de développer le projet. L'une des difficultés de l'exercice de la MOU tient au fait que la MOU n'est pas une organisation, mais un dispositif d'action mobilisant des membres de plusieurs institutions, des acteurs divers. Toutefois, ces multiples intervenants coopèrent dans le cadre des projets, et leur action s'organise en vue des projets. Ce sont leurs interactions qui nous préoccupent, en particulier, celles qui permettent leurs échanges et la mise en concordance des interventions des uns et des autres, en somme les formes de coordination mises en place afin de rendre compatible leurs interventions. Une partie de la littérature sur la coordination porte sur la coordination à l'intérieur d'une organisation (MINTZBERG 1989). H MINTZBERG a classé les modes principaux de la façon suivante: la coordination par « ajustement mutuel », par « supervision directe », par « standardisation des procédés de travail », par « standardisation des résultats », par « standardisation des qualifications et du savoir », et par « standardisation des normes »... Même si la maîtrise d'ouvrage urbaine n'est pas une organisation mais un dispositif d'action variable dans le temps, il faut organiser l'intervention de plusieurs organisations, diverses institutions, et des acteurs aux statuts divers. Dans un processus de production d'espace public par exemple, des formes de coordination se mettent en place au sein de la MOU en vue d'une production spécifique.

Ici, la notion de coordination est étudiée en tant que logique de coopération organisée entre plusieurs intervenants en vue d'élaborer plusieurs produits. Pour l'instant, il semble que nous n'avons pas encore les moyens de définir la MOU comme un système organisé du type « système d'action concret » proposé par M. CROZIER et E. FRIEDBERG (CROZIER FRIEDBERG 1977). Cette partie sur les modes de coordination nous fera progresser dans la constitution d'éléments permettant de définir la MOU. Quels peuvent être ces dispositifs de coordination et d'échange ? A titre comparatif, pour une maîtrise d'ouvrage urbaine, l'un des enjeux concernant la coordination est peut-être de chercher à échapper aux pratiques des maîtres d'œuvres du bâtiment à la Renaissance en Europe, époque où « les concepteurs

---

<sup>74</sup> HACHETTE, *Dictionnaire de notre temps*, Editions 1991.

réalis[aient] trois types de maquettes pour un projet : une première maquette de relation publique, une deuxième pour l'étude des structures, et une autre d'explication aux ouvriers de chantiers » (COGET 1999). Notre observation des terrains d'étude nous permet de distinguer deux grands types de coordination pour l'exercice de la MOU :

- celle qui relève de la mise en cohérence globale du projet et qui correspond à la mise en compatibilité de plusieurs activités de projet (programmation temporelle, immobilière, composition urbaine...),
- celle qui relève de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage afin de faire progresser les diverses activités de projet : la coordination des diverses tâches de production de projet. Nommons cette coordination celle des activités de projets.

Ces deux types de coordination ne sont pas contradictoires dans la mesure où se développe une forme de concourance dans l'élaboration des projets. Les deux types de coordination impliquent un pilotage, une approche opérationnelle, des expertises...Même si la différenciation est rhétorique, il nous a semblé intéressant de la faire pour analyser nos processus de projet où coexistent des dispositifs de coordination des types ou combinant ces deux types. Dans le cas nantais un dispositif de combinaison des multiples échelles a été mis en place. Nous l'étudierons plus loin comme une innovation de processus.

## **II. A. NANTES ET LYON : DES MODALITES DE COORDINATION DIFFERENTES**

Nous verrons ici, combien la fonction de coordination au sein de la MOU recouvre la mise en concordance des enjeux techniques et politiques. Au regard des implications politiques multiples de ces projets, il semble important de tenter de distinguer les espaces de coordination techniques des espaces de coordination politiques, même si parfois, certaines décisions prises dans un domaine impacte sur l'autre et inversement. Se distinguent trois types de dispositifs de coordination : les dispositifs de coordination techniques, les dispositifs de pilotage techniques et les dispositifs de pilotage politique et technique. Pour l'île de Nantes divers dispositifs de coordination co-existent selon les époques:

- un dispositif de coordination technique : la seconde réunion du jeudi matin réunit les chefs de projet de la mission, de la Ville (GEPA), de la CU (pôle et / ou personnes de services selon les sujets), la MOV.
- un dispositif de pilotage technique : une réunion d'un comité technique sur un projet comme le tramway (chef de projet SEM, chef de projet SEMITAN, techniciens de la CU de la DEP ou autre directions, chef de projet de la ligne de transport de la direction de transport de la CU et d'autres techniciens des diverses institutions)

-un dispositif de pilotage politique et technique par projet : le comité de pilotage politique sur le tramway réunissant des élus de la CUN en charge du projet, (élus thématiques ou de territoire) et des chefs de projets de la CU et de la SEM par exemple.

-un comité de pilotage politique plutôt informel et les instances délibératives (bureaux et conseils communautaires, conseils municipaux, commissions...). Ce type de pilotage sera assez peu évoqué dans cette partie.

Ainsi, il existe des instances de coordination inter-collectivités à la fois techniques et politiques, soit les deux à la fois ; d'autres, plutôt internes aux membres de la MOU (Ville, CU, SEM), et qui parfois comprend des partenaires qui ne sont pas des collectivités locales (CCI, Port autonome, entreprise ayant un projet...), et d'autres plutôt politiques. Ces instances peuvent jouer le rôle d'espace de coordination en terme de proposition, de suivi, d'arbitrage, ou de validation politique. Ici, nous spécifierons uniquement les dispositifs de coordination technique et ceux qui étaient un espace de coordination et de pilotage. Nous évoquerons plus loin les instances de pilotage politique. Dans les trois projets, on observe l'existence d'espaces de coordination formalisés dans le cadre de réunions régulières ou ad'hoc selon les petits projets, ou pour le projet urbain global. Mais existent aussi des espaces de coordination plus informels qui s'organisent en petits comités entre techniciens, entre techniciens et élus, entre élus et d'autres partenaires... Nous avons résumé les divers espaces de coordinations formalisés des MOU dans le tableau suivant. Afin d'en rendre la lecture plus aisée, nous avons placé des « sigles » pour indiquer leurs fonctions majeures :

- espace de coordination technique : ECT
- espace de coordination et de pilotage technique : EPT
- espace de coordination et de pilotage politique et Technique : ECPT

**Tableau 1 : Diverses « instances de coordination des projets formalisés »**

Projets Espaces de coordinations	Ile de Nantes –Rives de Loire techniques	Politiques	Lyon Confluence Techniques	Euroméditerranée	Politiques
« Missions » (2000-2003)	<p>MOU (+ AIN) :</p> <p>-SPRLIN (disparu en 2002) <b>(EPT)</b></p> <p>-réunion des chefs de projets et référents projets <b>(ECT)</b></p> <p>-Réunions du jeudi matin : (mission, DGA, DGS, élu, 1 chargé de mission du cabinet du président, AIN, un élu) <b>(EPT)</b></p> <p>-Réunions du jeudi matin (DGA- référents de projet dans les services CU et Ville, mission) <b>(ECT)</b></p> <p>-MOU+ MOV :</p> <p>- Réunions du jeudi (mission, AIN, chargé de projet métier Ville ou CU, ou SEM-TAN ...</p> <p>-idem avec promoteur <b>(ECT)</b></p> <p>ou investisseur et son maître d'oeuvre, ...)</p> <p>- AIN + Investisseurs...<b>(ECT)</b></p>	<p>-DGS CUN –élus <b>(ECTP)</b></p> <p>-Réunion du jeudi matin (DGS, élu, 1 cabinet président DGA, Mission) comité de pilotage technique <b>(ECTP)</b></p> <p>-Réunion SEM- élu <b>(EPT)</b></p> <p>-commission IDN-RDL (élus, maîtres d'œuvre) <b>(EPT)</b></p> <p>-réunion élus - élus collectivités locales <b>(ECT)</b></p> <p>-conférence des maires -bureau communautaire/ conseil communautaire, -bureau municipal et conseil municipal <b>(ECT)</b></p>	<p>-réunions mission et COURLY <b>(EPT)</b></p> <p>-Réunions mission – groupement de maîtrise d'œuvre <b>(ECT)</b></p>	<p>-Conseil d'administration SEM <b>(ECP)</b> mais également EPT avec R. BARRE</p> <p>-bureau municipal ou conseil municipal d'arrondissement -bureau communautaire ou conseil communautaire <b>(ECP)</b></p>	

SEM /EPA	<p>MOU : -réunions des acteurs opérationnels du jeudi matin (SEM, AIN, réfèrent CU, réfèrent Ville) (<b>ECT</b>)</p> <p>-comité techniques par projets : SEM, AIN, Référénts Cu (<b>ECT</b>) ex : tramway (SEM-AIN, référénts CU- DEP, SEMITAN</p> <p>-Comités techniques spécifiques par thématique : réunions de pré-programmation rares sur enjeu spécifique tel que quai Wilson (SEM, DG CU, DG Ville) (<b>EPT</b>)</p> <p>-comité thématique sur les permis de construire ( AIN, SEM, référénts Ville) mobilisant peu</p>	<p>-Réunion d'information SEM-élu-AIN mensuelle (<b>ECTP</b>)</p> <p>[politique : -conférence des maires -bureau communautaire/ conseil communautaire, -commission IDN-RDL (élus, maîtres d'oeuvre)*</p> <p>-Réunions informelles : -réunion SEM-élus ou élus -élus (<b>ECTP</b>)</p>	<p>-MOU :réunions internes techniques et pilotage technique SEM (ECP et EPT) -réunions interne SEM par projets (<b>ECT et EPT</b>) -MOU :Comité Techniques de Suivi ( chefs de projet et DG SEM, et DG COURLY et référénts de projets CU et Ville (mensuel) (<b>ECT et ETP</b> en théorie mais c'est surtout un comité de suivi et assez peu de pilotage) -MOU+ MOV : -comités techniques par projet (SEM, techniciens COURLY, techniciens Ville, MOV et AMO)</p>	<p>- pas de comité de pilotage politique dédié au projet, ce qui existe sur le projet de la Duchère depuis le début du mandat de G. COLLOMB, soit pas de EPT pour le Confluent en 2004</p> <p>-rencontres SEM –élu informels (EPT)</p> <p>-idem pour les ECP et à rajouter d'autres MO public et leur ECP</p>	<p>-comités techniques par projets selon conventions (<b>ECT et ECP</b>)</p>	<p>-diverses instances de validation légales des maîtres d'ouvrages publics (conseils de délibérations) (<b>ECP</b>)</p> <p>-Conseil d'administration de l'EPAEM (<b>ECT et ETP*</b>)</p>
----------	--	---	---	---	--	---

D'un terrain d'étude à l'autre, du stade d'avancement de la programmation des projets à l'autre, les structures de coordination peuvent varier. Elles peuvent être des espaces d'information, de synthèse pour une mise en compatibilité des décisions et des propositions, des espaces d'exercice du pouvoir politique et/ou d'arbitrage. Des espaces de coordination technique (ECT) peuvent être des espaces d'arbitrage technique (solution plus adaptée, coûts, négociation favorisant tel représentant...), des espaces de coordination techniques et de pilotage (ETP) peuvent être des instances d'arbitrage et de mise en compatibilité des divers choix fait pendant le processus. Au regard de la diversité des acteurs métiers présents dans une réunion ponctuelle ou dans un comité technique, il est aisé de présumer que préalablement à ces rencontres, de discussions et décisions ont déjà eu lieu au sein de chaque service respectif. Nous n'allons pas entrer dans le détail de la constitution de ces décisions respectives pour chaque acteur-métier, ou sur un métier puisque. Ce qui nous préoccupe, ce sont les espaces d'échanges entre services, entre institutions ou entreprises. Mais, il est important de le noter dans la mesure où ces décisions préalables peuvent amplement influencer sur la suite du projet, sur les rapports des acteurs métiers ou des autres membres d'un comité. Les comités de coordination technique sont plus ou moins nombreux selon les MOU : à Lyon, elles sont moins nombreuses qu'à Nantes. Ceci est peut-être lié au choix de limiter des échanges au sein de la MOU, ou à la routinisation de certaines logiques d'actions au sein de la MOU, ce qui explique peut-être la difficulté de mobiliser sur un projet mené par une SEM dédiée. Peut-être est-ce à lier avec la satellisation du projet dans une SEM alors que la majorité des projets sont gérés par des Missions ou par la SERL. La SEM Lyon Confluence est une exception dans l'exercice de la MOU. La multiplicité de comités techniques en particulier à Nantes inquent la volonté de travailler de manière concomittente, voire simultanée au sein de la MOU. Le fonctionnement souhaité de l'élaboration du plan-guide en fait un instrument privilégié pour une forme de concourance dans l'élaboration du projet. On remarque qu'à Lyon, le plan de référence de GRETHER-DESVIGNES n'a pas le même statut formel ou informel dans la coopération entre les acteurs. Toutefois, son élaboration ou ses évolutions au fil du temps nécessitent aussi une coordination très régulière au sein de la MOU et entre la MOU et la maîtrise d'œuvre. Notons que le dispositif lyonnais en la matière n'a pas les mêmes ambitions que le dispositif nantais en terme de mise en compatibilité des diverses interventions dans le projet. En effet, du point de vue du fonctionnement de la MOU, le plan de référence de GRETHER-DESVIGNES est l'un des documents de coordination du projet, mais il n'est pas exposé ou énoncé comme représentant l' « esprit du projet », ses intentions ou une représentation synthétique à jour du projet. Il semble que l'un des effets possibles de

ce discours est que la MOU ne s'exerce pas sur une vision unifiée du devenir du projet. Il n'y aurait pas énonciation d'une vision collective, ou d'une représentation à partir de laquelle peut avoir lieu un débat au sein de la MOU. La MOU lyonnaise accorde moins d'importance à cet aspect discursif ou de référentiel de projet global et se positionne sur l'avancement du projet par parties. La mobilisation des divers acteurs se fait plutôt à partir de l'échelle d'îlots immobiliers, ou d'une ligne de transport. Même s'il faut considérer les stades d'avancement très différents des deux projets notamment en terme opérationnel, les modes de coordination dans l'un ou l'autre cas privilégie plus ou moins une énonciation collective qui, dans une certaine mesure permet semble-t-il, la mise jour des évolutions du projet pour les différents acteurs. La formule de coordination nantaise n'exclut pas certaines difficultés, de représentations graphiques rares de certains choix au sein de la MOU... Ainsi, la concourance pour un projet territorial implique un dépassement de la notion de MO-MOV. La mobilisation de la notion de pilotage technique que nous avons introduit dans notre classification des espaces de coordination, a essentiellement pour but de montrer leur faible nombre dans le cas lyonnais par rapport au cas nantais. Ceci peut révéler des cultures de maîtrise d'ouvrage urbaine basée sur un faible pilotage politique au quotidien et sur une grande confiance en l'appareil technique, et sur un pilotage des instances techniques relativement concentré sur quelques personnes à Lyon. Dans le cas nantais, la culture de la concourance reposait sur des régulations politiques très régulières et une pratique de la MOU mobilisant encore beaucoup les collectivités telles que la Mairie. Pour le projet de l'île de Nantes, les espaces de coordination techniques et de pilotage politiques n'assureraient pas forcément une décision ou une régulation suffisamment tôt afin d'éviter certains problèmes en cas de superposition de territoires de projets et du coup de comités de pilotage technique et politique. Ceci est parfois perçu comme un changement par rapport aux anciens dispositifs nantais conçus selon une régulation politique forte et régulière et le fonctionnement des ces dispositifs qui ne bénéficient plus forcément d'autant de régulation politique. L'exemple du boulevard Charles de Gaulle sur l'île traité ci-dessous pourrait l'illustrer.

## **II. B. ILE DE NANTES : UNE COORDINATION BASEE SUR UNE COLLEGIALITE DE PLUS EN PLUS RESTREINTE**

### **II. B.1. des dispositifs de coordination qui ont évolué**

Au début du projet Ile de Nantes, la recherche de coordination se fait par métiers ou par politique publique, chacune représentée par une direction générale donnée de la CUN ou de la

Ville par exemple dans le cadre du SPRLIN. La coordination se réalise aussi par un regroupement d'acteurs de même niveau hiérarchique ou auprès d'acteurs effectuant un travail transversal comme l'agence d'urbanisme. Très vite, ce regroupement du SPRLIN va s'éloigner de la logique de politique publique ou de métiers avec création de la Mission « île de Nantes –Rives de Loire ». La coordination se fait dès lors avec des « chefs de projet » ayant un rôle transversal. Ce groupe de « chefs de projet » est appelé à coordonner ses actions techniques et à rapporter l'avancement des éléments du projet dans leur organisation ou dans leur environnement spécifique (service, direction, Ville, CUN...). Les réunions de pilotage réunissent alors uniquement des directeurs généraux de la CUN et de la Ville, le directeur de la Mission et l'AIN, un élu et une personne du cabinet du président de la CUN. Ils sont également des espaces de coordination technique. Ici, le choix de la MOU est de structurer la coordination selon des thématiques transversales mais de façon relativement hiérarchisée, même si au fil du projet cette notion hiérarchique évolue. Dans un premier temps, les DG et les chefs de projets n'assistaient pas aux mêmes réunions. Progressivement, aux réunions du jeudi matin viennent des chefs de projet de la Mission. Ainsi, pour le projet IDN, nous observons une recherche de coordination qui évite des choix par politiques publiques, et l'existence de nombreux espaces de coordination techniques séparés des espaces de pilotage. Progressivement, la mobilisation des membres de l'équipe projet élargie (ici, on peut inclure l'AIN), se fait à partir des projets, en fonction de leur avancement, notamment à partir de la création de la SEM. En dehors des réunions techniques sur des projets spécifiques, seule subsiste une réunion hebdomadaire de coordination technique générale intitulée : « réunion des acteurs opérationnels », réunissant les référents CU et Ville sur des thématiques précises. Progressivement, se développent des dispositifs de coordination par projets et par secteur d'intervention, ce sont essentiellement des espaces de coordination techniques. Les espaces de pilotage techniques se font dans le cadre d'espaces informels entre la SEM et l'élu en charge du projet et le président de la CUN et d'autres élus. A ces espaces de coordination technique par projet s'ajoutent d'autres espaces de coordination de pilotage technique tel que celui du tramway. Parfois, l'existence de quatre comités de pilotage (deux techniques, et deux politiques) ne suffisent pas à enclencher relativement tôt des régulations, des choix. Ce fut le cas sur le traitement des espaces publics sur le boulevard Charles de Gaulle, où l'adaptation de la logique de circulation et paysagère des deux projets de tram-busway et de l'île étaient en confrontation. L'arbitrage dans ce cas, s'est fait de manière politique au profit de la logique du projet Ile de Nantes, mais cette régulation a été tardive.



## **II. B. 2. une coordination techniques et politiques difficile : exemple de la ligne 4**

Nous allons évoquer les modes de coordination en vue de l'élaboration des avant-projet d'espaces publics dans le secteur de passage du busway-ligne 4 sur l'île de Nantes. La quatrième ligne de transport en site propre de l'agglomération nantaise s'inscrit dans le troisième mandat politique de J-M AYRAULT. La ligne doit être réalisée pour 2007. Cette ligne qui était d'abord une ligne de tramway, a été au fil du temps « tram-bus » et finalement Bus-way, en 2004. Selon les acteurs<sup>75</sup>, ces modifications sont fortement liées aux contraintes financières (le retrait des financements nationaux a fortement réduit le budget alloué à la ligne de transport). Le choix technique s'est aussi fait en raison du souhait de tenir la date de livraison d'un matériel techniquement performant, en d'autres termes dans les temps du mandat municipal. De plus, cette ligne représente actuellement un flux d'utilisateurs relativement faible, et la capacité technique d'un bus-way conviendrait au trafic actuel. Cette évolution des modes de transport a été perçue comme « un recul » sur le plan politique et dans la presse. Les journaux locaux affichaient « Nantes abandonne le tramway », les élus des communes traversées manifestaient leur déception mais aussi les contraintes générant ces changements. Aussi, afin d'affirmer l'aspect de transport en site propre, certains principes d'aménagement ont été choisis : comme sur les autres lignes, le mobilier et le traitement des espaces publics environnant la station est appelé à la rendre identifiable. Afin de la rendre « identifiable » aux utilisateurs piétons et aux véhicules, un terre plein central planté d'arbres a été conçu. Il a pour vocation de rappeler les lignes aériennes des caténaires d'une ligne tramway classique. Eventuellement en cas de changement de technologie, l'espace est prévu pour l'implantation de caténaires d'une ligne de tramway. Afin de renforcer l'identification d'une ligne, les stations de l'ensemble de la ligne sont traitées de la même façon sur le plan architectural : un mobilier spécifique pour la ligne, une transversalité piétonne, des espaces de déplacements pour personnes à mobilité réduite, un système d'annonce des stations avec la création d'un « plateau station » surélevé par rapport à la chaussée... Lorsque la ligne 4 traverse le territoire de projet de l'île de Nantes, les stations ne seront plus configurées ainsi.

Plusieurs difficultés se sont posées en terme de coordination. Dans un premier temps, nous allons évoquer brièvement les diverses parties impliquées dans l'élaboration de ce projet. La CUN est maître d'ouvrage de la ligne de transport. Elle a confié à la SEMITAN (SEM d'exploitation des transports de l'agglomération nantaise), la maîtrise d'ouvrage déléguée de la réalisation de la ligne 4 dans le cadre d'un mandat. La SEMITAN a pour rôle d'élaborer le

---

<sup>75</sup> Entretien

cahier des charges pour la constitution de dossiers préliminaires, puis une fois validé par les instances délibérantes de la CUN, elle assure la coordination des divers maîtres d'œuvre. En particulier, elle coordonne l'intervention des architectes (ici TETRARC) et des bureaux d'étude (SOGREAH), qui, vont concevoir les avant projets sommaires et détaillés (APS et APD). Enfin, à l'issue de l'élaboration de ces projets, elle prépare la consultation des entreprises de réalisation. Pendant toute la phase d'élaboration des avant-projet et du projet, des comités techniques spécifiques sont mis en place. Ces comités de coordination de maîtrise d'ouvrage peuvent réunir à la fois la SEMITAN, le chef de projet de la direction des transports de la CUN, des référents métiers de la CUN, l'AIN, des associés ponctuels sur le projet (spécialiste de l'éclairage public de la Direction des Espaces Publics (DEP), chargé de la signalétique et de la régulation de la circulation de la DEP...) qui peuvent être en position d'expertise aval ou amont. La coordination de l'ensemble de ces intervenants se fait au sein du comité technique, mais aussi au fil de nombreuses réunions bilatérales entre les divers intervenants. Ce comité technique comprend:

- des représentants de la DEP qui a une mission sur l'étude de la circulation sur l'ensemble des territoires traversés par le bus-way et ce, également pendant les travaux de chantier,
- des représentants du cabinet d'architecture et de paysage TETRAC qui fait l'architecture de l'ensemble de la ligne,
- des représentants des bureaux d'étude tels que la SOGREAH, et BEST, bureaux d'étude spécialisés dans les ouvrages d'art en vue de la réalisation du pont Carnot.

La SEMITAN a comme rôle principal la planification et le contrôle de la fonctionnalité et de la compatibilité des éléments proposés au fil de l'élaboration des AVP selon les exigences d'un futur exploitant. Par ailleurs, un comité de pilotage politique est mis en place, il rassemble les élus des communes traversées, mais aussi l'élu en charge du projet Ile de Nantes et le vice-président aux transports de la CUN. Pour la partie du parcours de la ligne 4 sur l'île de Nantes, qui, en fait, est la traversée de l'avenue Charles de Gaulle, l'Atelier Ile de Nantes (AIN) a pour mission l'élaboration des AVP des espaces publics, alors qu'il n'a pas la maîtrise d'œuvre des infrastructures de transport. Or, l'élaboration des avant-projet implique la prise en compte de la ligne de transport. Les bureaux d'étude ont travaillé avec l'AIN, la SEMITAN a transféré ses contraintes et limites longitudinales pour l'infrastructure et l'AIN a finalement conçu son projet d'espace public. En fait, dans un premier temps, l'AIN a élaboré un AVP qui proposait sur l'avenue Charles de Gaulle, une approche linéaire de la circulation automobile sur l'ensemble de l'avenue. Or, cela modifiait le fonctionnement des stations

« classiques » et le concept de traitement de la ligne de façon homogène. Il a donc fallu arbitrer au sein de la MOU sur le choix définitif des AVP proposés ou sur leur modification. Une solution a été finalement élaborée : le concept de l'AIN a été retenu sans surélévation, mais il a fallu créer une dizaine de dos d'âne sur le boulevard Charles de Gaulle. Au bout de deux ans de travail, la solution choisie laissait peu de temps pour des modifications. Après le lancement des appels d'offre de travaux de la SEMITAN à partir de ces AVP, une nouvelle expertise vient proposer une toute autre configuration de la ligne 4 sur ce tronçon. Une expertise externe commandée par le cabinet du président de la CUN propose alors un tout autre concept pour l'ensemble de l'avenue : l'introduction des doubles rond-point, dispositifs de circulation déjà expérimentés sur le parcours des lignes de tramway dans l'agglomération. L'expertise vient proposer un système de circulation Est-Ouest de l'île en contradiction avec celui proposé par l'AIN sur ce boulevard. Aussi, les stations devaient être déplacées. Or, cette expertise advient alors que des procédures de marchés publics sont lancées. La remise en cause du concept de l'AIN risque de retarder l'ensemble de l'avancée de la réalisation de la ligne 4, et le report de sa date de livraison prévue avant la fin du mandat. Nous pourrions interpréter ces deux crises comme un refus de prise de décision et d'arbitrage politique ou technique durant ce processus d'élaboration des AVP de la ligne sur le boulevard Charles de Gaulle. Il s'agit, semble-t-il, d'une coordination ayant laissé trop peu de place à la concourance. La question de la priorisation entre le concept d'unicité de traitement de la ligne et entre les l'unicité de traitement des espaces publics du territoire de projet urbain s'est finalement posée à partir de conflits techniques. Ces deux formes de conflits liés aux incompatibilités techniques d'une ou l'autre des solutions techniques en débat indiquent que l'arbitrage politique a tardé. Ce problème de coordination au sein des équipes techniques de la MOU et des maîtres d'œuvre, illustre aussi l'importance de la régulation politique dans le processus de projet, et son importance pour rendre compatible des éléments d'un projet, afin de diminuer éventuellement les risques de conflits techniques et politiques.

### **II . B. 3. Ile de Nantes : de la nécessité d'une régulation politique régulière au sein de la MOU pendant la conception**

Ainsi, l'existence des comités spécifiques techniques ou politiques ne sont pas garants d'une coordination de toutes les parties impliquées, ou d'une co-production concourante, au regard de ces conflits pendant le processus de conception des avant-projet entre le traitement de la ligne 4 sur le territoire de l'île de Nantes par rapport à l'ensemble de la ligne 4. Il en est de même concernant le choix du traitement de l'ensemble de l'avenue Charles de Gaulle qui

traverse l'île du Nord au Sud. En phase avant projet, la mise en coordination des divers intervenants nécessite parfois des arbitrages politiques assez tôt, du moins réguliers comme le montre le cas du boulevard Charles de Gaulle, au risque d'arriver face à des conflits sur le concept ou le mode de traitement de certaines questions tels que la prévention des risques, l'accessibilité... Ces décisions politiques peuvent alors impliquer des élus responsables de commissions ou de territoires divers ou encore de projets spécifiques. Ceci implique une forme de coordination ou de régulation politique dans le gouvernement municipal ou intercommunal. Nous évoquerons plus loin le rôle que peut jouer le plan-guide en terme de mise en coordination temporelle de l'intervention sur l'espace public. Mais, comme l'indique cet exemple du boulevard Charles de Gaulle sur l'île de Nantes, il semble que la coordination préalable autour du plan guide n'a pas permis d'assurer la prise de décision et d'arbitrage politique au sein de la MOU. Il est difficile de déterminer à quel moment du processus, une première forme d'arbitrage a été demandée aux responsables des différents comités de pilotage. Toutefois, les études étaient selon les acteurs suffisamment avancées pour que des conflits techniques forts apparaissent et rendent nécessaire un arbitrage politique. Afin de mieux comprendre les formes de coordination dans la production du projet Ile de Nantes, nous allons poursuivre sur la production de l'espace public qui est un élément phare du processus de requalification de l'île pour la MOU.

## **II. C. LA COORDINATION POUR PRODUIRE L'ESPACE PUBLIC SUR L'ILE DE NANTES : DES REGULATIONS A METTRE EN PLACE ?**

La coopération dans le cadre de la production d'espace public sur l'île de Nantes (BOURDIN 2005) permet également de percevoir les difficultés de coordination au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine nantaise. Ces difficultés peuvent être comparables dans d'autres agglomérations.

### **III. C. 1. Des coordinations et des mises en compatibilité régulières**

Nous allons présenter brièvement diverses configurations d'acteurs dans un processus de conception d'espaces publics sur l'île de Nantes. En particulier seront traitées les coopérations mises en place avant la sélection des entreprises en charge de la réalisation des travaux. Nous ne distinguerons pas les situations où l'AIN a uniquement la maîtrise d'œuvre des AVP d'espaces publics de la maîtrise d'œuvre complète. Le tableau mentionne des exemples de processus- type, sachant que dans chacun des cas, la composition des membres des groupes de coordination peut-être susceptible de changement.

**Tableau 2 : Essai de synthèse d'un processus type de conception d'espace public avec les acteurs intervenants**

**Source : Enquête de terrain**

<b>Processus type de production</b>	<b>Espace public sans maîtrise d'œuvre externe Avec comité de pilotage politique et comité technique sur le territoire de la Ville de Nantes (sur d'autres communes, c'est le pôle qui se charge du développement du projet au sein de la CU)</b>	<b>Espace public avec maîtrise d'œuvre externe en conception : cas de l'île de Nantes</b>
<b>ETAPES</b>	<b>ESPACES DE COORDINATION ET ACTEURS</b>	<b>ESPACES DE COORDINATION ET ACTEURS</b>
décision de faire	Ville/CU ou techniciens CU ou GEPA	SEM, élus
vérification budgétaire	Ville/ GEPA et CU DEP ou DG Proximité ou DG Projet Attribution de « lettre de mission » aux référents-projet	SEM
schéma d'intention (pré-programme)	VILLE : GEPA/ Ville en coordination avec les services réseaux CU, ou mission des centre ville (dans ce cas mise en place d'un atelier urbain avec CU et maître d'œuvre externe si il y a ) Selon le montant du projet sur l'espace public : (sélection ou pas d'un AMO) -au sein de la Ville : - GTC : groupe technique de coordination de M CITE ( si coût projet inférieur à 200 000 euros) - ou en GCDT : groupe de coordination développement territorial si coût supérieur à 200 000 euros) associe DGS, GEPA, Chef de pôle, police municipale, voirie	Pas de schéma d'intention, remarques faites au fil de l'élaboration de l'AVP en comité
validation du schéma d'intention	Validé par le bureau municipal ou le comité de pilotage*	
passage à la CU	Envoi du schéma d'intention au service pilote du projet à la CU (pôle ou DEP...)	
Elaboration d'un AVP	CU : -GTC Groupe technique de coordination dédié au projet (chef de projet CU, référents divers CU Ville ou autres) choix : -conception au pôle,	-[à l'époque de la mission : réunions de coordination avec la mission, le GEPA, l'AIN, le pôle avec d'autres services et partenaires..., M Cité]

<sup>76</sup> PPAC : programmation pluriannuelle de l'action communautaire. cela correspond à la programmation budgétaire de la CU, et redistribué dans les services de la CU et des communes

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ou en maîtrise d'œuvre externe,</li> <li>-ou par la mission des centres villes</li> <li>- ou « Atelier urbain » (, si sur le territoire du centre ville associant des référents Ville et CU et/ou maître d'œuvre externe, Mission des centres- villes peut être pilote)</li> <li>-comité de pilotage et de suivi avec élu communal et élu communautaire</li> <li>Vérification des coûts de la PPAC<sup>76</sup> (CU- Ville)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-comité ad'hoc SEM-AIN-référents projets externes (référents CU-pôle, DEP..., assez peu référents Ville ) selon les projets ou selon l'AVP</li> <li>- réunion hebdomadaire des acteurs opérationnels avec la SEM et l'AIN</li> </ul>
choix d'appel d'offre ou de réalisation en régie	Commission d'appel d'offre (services CU : pôle, DEP, DG proximité, DG Projet...)	Selon Contrat AIN-SEM-CU
Validation de l'AVP	Conseil communautaire	en conseil communautaire
passage au bureau ou au conseil communautaire	Elus CU	Elus CU
cahiers de concertation	Elus communaux	Elus communaux et communautaires
appel d'offre de réalisation	CU	Selon le contrat AIN : si l'AIN a la maîtrise d'œuvre complète, pas d'appel d'offre ; si l'AIN a uniquement la maîtrise d'œuvre de conception, il y a appel d'offre à partir de l'AVP de l'AIN

Cette présentation sommaire d'un processus de conception des espaces publics sur un territoire classique de la Ville de Nantes et sur le territoire de l'île de Nantes, permet de mettre en évidence l'une des différences fortes entre l'élaboration d'un projet sur l'espace sur l'île et en dehors de l'île : l'élaboration du « schéma d'intention » par les services de la Ville de Nantes, et la validation des intentions du projet par le bureau municipal n'existe pas sur l'île. Les apports des techniciens de la Ville sont ponctuels ou essentiellement en fin d'élaboration de l'AVP, et la Mission des centres villes de la CUN n'intervient plus. La Direction des Espaces publics (DEP) de la CUN vérifie ou contredit les propositions de l'AVP une fois que son élaboration est bien avancée. Avec la mise en place de la SEM, nous observons progressivement un mode de fonctionnement moins collégial, n'assurant pas forcément le respect de certaines propositions des autorités déléguantes au sein de la MOU. Pour le territoire de l'île de Nantes, la direction pilote n'est plus dans les services de la CUN comme c'est habituellement le cas pour d'autres espaces publics de l'agglomération, ici, c'est la SEM. Enfin, la Mission des centres-ville n'intervient pas dans les projets d'espace public de l'île de Nantes, alors que l'île est appelée à devenir la continuité du centre ville. Il n'y a pas

non plus d'atelier urbain pour l'île. On observe les dispositifs non stabilisés pour la production des AVP par l'AIN, les comités sont ad'hoc, mais ne présument pas de la présence de référents types, de telle ou telle direction de la CUN. Notons également qu'à la différence de Lyon il n'y a pas une personne référente de la CUN pour le projet Ile de Nantes. Si l'on prend l'exemple de la Direction des Espaces Publics (DEP), elle intervient ponctuellement dans l'élaboration des AVP de l'AIN, afin de donner un avis technique (éclairage, études techniques de déplacement, régulation trafic ...), lors de sa participation au comité technique dédié. C'est également le cas dans les projets hors Ile de Nantes où toutefois, les chefs de projets peuvent être de la DEP. Ainsi, la DEP pour les espaces publics de l'Ile de Nantes a un rôle d'assistance technique et d'expertise ou de contrôle, plus qu'un rôle de développeur direct du projet. Ainsi, les dispositifs rassemblant la SEM, l'AIN et la CUN, mis en place pour les espaces publics de l'île sont des dispositifs de coordination techniques, sans comité politique spécifique auxquels pourraient se référer les référents CUN et Ville. Au regard du processus de conception des espaces publics, on observe le développement croissant de dispositifs de coordination évolutifs, ad'hoc qui mobilisent les acteurs de façon diverses. Et la coopération entre les acteurs semble relativement liée à ces dispositifs qui favorisent certains types d'échanges techniques ou politiques. En somme, le caractère évolutif des divers dispositifs nous permet de constater une certaine ad'hocratie dans les modes d'organisation pour assurer dans la fonction de coordination pour le développement d'un projet. A cet aspect ad'hocratique s'ajoute le fait que ces dispositifs soient rarement routinisés. Les membres d'un comité de coordination technique peuvent évoluer au fil de l'avancement du projet ou des choix d'enjeux techniques et politiques. On peut émettre l'hypothèse de diverses cultures de l'action au sein des diverses MOU : plus ou moins collégiale, plus ou moins concourante, plus ou moins basée sur tel ou tel type de pilotage (régulier, centralisé politiquement,...). En effet, il semble que la structuration de la MOU nantaise a hérité des anciennes cultures de projet municipales, qui reposaient sur la recherche de la concourance pour produire vite mais aussi sur une forte régulation politique. Il semble qu'avec le projet Ile de Nantes –rives de Loire, cet héritage est plus ou moins pris en compte, et le contexte politique a également évolué avec l'intercommunalité. Concernant les types de coordination, à l'échelle de la production d'un espace public par exemple, la coordination peut-être à la fois faite par « ajustement mutuel »<sup>77</sup> (MINTZBERG 1989) entre deux techniciens, elle se fait plus rarement par supervision directe. Ce mode de coordination qui se ferait à travers la supervision du travail par une seule

---

<sup>77</sup> nous empruntons cette typologie analytique de la coordination à H. MINTZBERG qui applique ce concept de coordination à une organisation.

personne qui donne les ordres et les instructions à plusieurs qui travaillent en interrelation ne semble pas prédominant, il peut être également contesté. De même, on observe que ce n'est pas la recherche d'une coordination par la « standardisation des résultats », qui prévaut comme mode de coordination dans la production de l'espace public du projet de l'île. Ce type de coordination qui vise à spécifier les résultats des différents types de travail, avec des standards définis par la technostructure d'une organisation (tels que les finances, les dimensions du produit..), semble peser faiblement. En effet, cela se vérifie dans un processus de conception des espaces publics dans le cadre de nos projets qui sont exceptionnels, mais c'est peut être ce qui génère une certaine complexité de l'exercice de la MOU. Dans ce contexte, l'arbitrage politique, le pilotage politique prend toute son ampleur dans ce type de mise en situation des acteurs techniques. Cette recherche de résultats standardisés peut être reconstruite par la suite au fil du nouveau projet, mais ce n'est pas forcément le cas, par exemple pour le bus-way, l'identité des stations a été définie pendant le processus de projet, mais ce n'est pas celle-ci qui a finalement prévalu pour la portion de la ligne passant sur l'île de Nantes. Nous évoquons ici, les décalages dans les régimes de production des divers acteurs au sein de la MOU et c'est cette multiplicité des régimes de conception qui, à notre avis rend l'exercice de la MOU complexe.

Cependant, nous notons deux modes de coordination majeurs au sein de la MOU :

- de nombreux acteurs sont encore fortement structurés pas une logique taylorienne, encore légitimée par le code des marchés publics, et c'est semble-t-il ainsi qu'une grande partie des professionnels a été formée,
- la concourance est le mode majeur de production des projets urbains, elle se retrouve parfois à l'échelle de l'ensemble du projet ou encore à l'échelle des petits projets venant s'inscrire sur le territoire.

Par contre, on peut constater au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine nantaise la recherche d'une stabilisation, voire d'une standardisation du processus en général. Cela peut se voir notamment à travers l'élaboration de documents régulant le rôle des différents membres de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'espaces publics (schémas d'intention, et étape de validation des schémas d'intention) mais les projets urbains majeurs échappent tout de même à ces processus de standardisation de la coordination. Dans le cas de nos projets, les modes de coordination ne sont pas normés, les dispositifs sont ad'hoc. Nous émettons l'hypothèse que cette instabilité varie selon les modes majeurs de coordination et selon les pilotages politiques. Nous faisons l'hypothèse que ce décalage des régimes de production et de



conception participe à rendre l'exercice de la MOU complexe. Nous allons l'illustrer à partir de deux exemples, le PDU et le PLH.

## **II. C. 2 La coordination ou la mise en cohérence du plan et du projet : le PDU et le PLH**

Dans cette même perspective de questionnement, nous allons nous intéresser au PLH. Dans la première phase de développement du projet IDN, la SAMOA a choisi de ne pas établir de grande ZAC d'une centaine d'hectares comme l'a fait la SEM Lyon Confluence sur son territoire (ZAC Lyon Confluence 1<sup>ière</sup> phase- 41 hectares). On peut faire l'hypothèse que ce choix placerait l'exercice de programmation dans un cadre relativement moins libre que celui d'une ZAC, puisque contraint par le PLH par exemple.

Quels sont les outils de planification intervenant par exemple dans la programmation de l'habitat sur l'île de Nantes ? Selon la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), le territoire de l'île est soumis au Plan local d'urbanisme (PLU), au Plan Local de l'Habitat (PLH) et au Plan de Déplacement Urbain (PDU). Ces documents de planification générale sont élaborés par les services de la CUN : par la direction générale du développement urbain (DGDU), par la direction générale des transports, ... Ces documents sont validés auprès des instances politiques des collectivités locales (conseil communautaire, commission d'urbanisme). Ces documents ont un rôle de contrainte et de guide dans les différents domaines cités. Dans le cas de nos projets, la mise en œuvre des documents ne semble pas des plus aisés, et leur interprétation difficilement maîtrisée. Nous n'allons pas faire une évaluation maintes fois évoquée par les praticiens, qui est celle du règlement de ZAC qui a permis pendant longtemps de contourner de manière temporaire les règlements des Plans d'Occupation des Sols (POS). Pour le projet Ile de Nantes, il n'a pas été créé de ZAC spécifique jusqu'en novembre 2005. En fait, subsiste jusqu'en 2004 une ZAC (la ZAC BEAULIEU) sur l'île. Dans le cadre du nouveau PLU, afin de mettre en place certaines règles de construction, a été choisie la procédure de révision d'urgence pour l'aménagement de l'île de Nantes. Cette révision d'urgence faite en 2003 est une transcription de certains éléments du plan-guide de l'île concernant l'épanelage, les emplacements réservés, les espaces publics... La procédure est équivalente au règlement de ZAC dans son caractère dérogatoire par rapport au PLU. Nous avons un exemple où la pratique choisie a été de transcrire certaines intentions du territoire en projet dans le règlement de planification générale. Cela rappelle, un peu, les pratiques à l'ère des ZAC et des POS. La programmation de l'habitat sur l'île qui, pour une petite partie est en ZAC à partir de 2005, est l'effet d'un mode de comptage du logement social différent sur l'île par rapport à d'autres quartiers de l'agglomération. Et la

programmation de l'habitat, semble avoir fait l'objet d'une coordination avec les services délégués mais ces négociations ne reflètent pas les objectifs des plans. Ainsi, la coordination des démarches au sein de la MOU peut varier selon les politiques. Ce procédé dans le domaine de l'habitat, s'avère se répéter pour le déplacement urbain. En effet, le projet de l'aménagement des espaces publics est progressif, mais il n'a pas été développé de plan général de circulation à une échelle plus détaillée que celle utilisée dans les supports du PDU. En effet, au regard du conflit expertise AIN - expertise spécifique de la circulation sur le boulevard Charles de Gaulle commandée à un expert externe au projet, à la demande du cabinet du maire, on peut se demander comment est pris en compte le Plan de Déplacement Urbain dans le développement du projet Ile de Nantes. Comment s'élabore le plan de circulation pour le territoire de l'île ? Comment est gérée la coordination pour élaborer le projet de ligne de transport et la transcription du PDU sur le territoire en projet de l'île ? Les propositions du projet semblent devancer celle des plans. Est-ce dû aux modes de coordinations mis en place ? Est-ce une conséquence maîtrisée ou peu maîtrisée de l'exercice de la MOU technique ou politique ? Il semble que la coordination pour le développement du projet par rapport aux supports de planification tels que le PLH ou le PDU est difficilement maîtrisée. Dans cette situation, il semble que la coordination technique peut être insuffisante et c'est la coordination voire la régulation politique qui peut permettre de déterminer les choix entre les ambitions des plans ou celles du projet lorsqu'ils ne convergent pas ou ne sont pas compatibles. Ainsi, la régulation politique permet de valider ou d'invalider les intentions du projet par rapport au plan.

Dans quelle mesure ces passages du plan au projet et du projet au plan sont validés sur le plan politique ? Le pilotage du projet assure-t-il :

- une information et une décision collégiale sur le plan politique ?
- une décision validée par autant d'élus entre le projet et le plan ?

Les écarts peuvent exister entre les décisions de vote du plan, et le pilotage de projet nous semble problématique dans l'exercice de la MOU. En effet, généralement, la charge politique d'un projet comme l'île de Nantes est confié à un, voire deux élus, généralement l' élu président de la Communauté Urbaine et l'un de ses premiers vice-présidents. Les décisions relevant du pilotage quotidien du projet sont prises par l'un ou l'autre de ces deux élus. Dans le cas de la mise en œuvre d'une politique sectorielle ou d'un autre projet sur le territoire de l'île, la régulation politique est plus complexe. Souvent, elle est à déterminer entre ces élus en charge du projet ou de la politique publique. Notre questionnement se porte dès lors sur la lisibilité de l'action publique sur ce territoire de projet pour les autres élus, et indirectement

pour les citoyens. Le traitement du caractère exceptionnel des territoires de projet questionne. Par exemple le PDU et le plan-guide n'ont pas le même statut juridique et le pilotage de l'évolution du plan-guide n'est pas validé par un grand nombre d'élus, sinon par ceux qui ont en charge le projet de l'île. Cette situation nous amène à évoquer l'existence d'un risque d'extra-territorialité pour le territoire en projet, notamment dans la gestion de son évolutivité par rapport aux plans classiques qui sont validés politiquement, et ce, par les assemblées d'élus et non pas uniquement par un ou deux élus en charge de l'élaboration de ces documents. Il nous semble donc important de noter le risque de développement d'une forme d'extraterritorialité du projet comme celui de l'île de Nantes par rapport à la mise en œuvre des plans généraux et des politiques publiques générales pour l'ensemble d'une agglomération. La territorialisation des politiques publiques est plus ou moins différenciée selon les enjeux et la présence d'arbitrage politique, et ceci semble d'autant plus criant sur ces grands projets.

## **II. D. A LYON : UNE COORDINATION BASEE SUR DES PRATIQUES PLUS OU MOINS ROUTINISEES**

Avant de présenter les divers dispositifs de coordination en vue du projet Lyon Confluence, notons que la procédure de ZAC sur Lyon Confluence couvre 41 hectares et que ce secteur concentre une grande partie des aménagements de la presqu'île ces dernières années (en dehors du secteur de la gare de Perrache –place des archives, immeubles de bibliothèque et de bureaux- et des quais de Saône –promenade). Ainsi, une grande partie des dispositifs de coordination s'inscrit dans une procédure globale de ZAC, qui porte sur un territoire concédé à la SEM.

### **II. D. 1. Les dispositifs de coordination lyonnais**

A Lyon, il apparaît que la coordination interne à la SEM est relativement poussée, elle se fait à la fois de façon formelle avec les réunions hebdomadaires, et informelles selon les projets et les thématiques. L'une des caractéristiques du travail de la SEM est de déléguer par exemple la gestion des plannings de l'ensemble du projet (à ALGOE Consultants). Cela peut aller des petits projets au sein du projet global comme pour l'ensemble du projet ou de la ZAC. Cette délégation peut paraître surprenante dans la mesure où la gestion d'un tel planning est l'un des rôles classiques de la MOU. Or, ici, il est assuré par un AMO et non pas par un membre direct de la MOU principale (SEM ou CU). Pour le projet global, des réunions régulières de coordination mobilisent l'ensemble des chefs de projet de la SEM, parfois des personnes des

autres services de la COURLY et le Directeur Général de l'urbanisme. En fait, ces séances renforcent la mise en cohérence des plannings des divers petits projets ou des thèmes qui à leur tour peuvent faire l'objet d'une gestion des plannings par des maîtres d'œuvre (exemple : OPUS aménagement sur les VRD de la ZAC). La coordination temporelle et programmatique peut donc se faire par projet ou pour l'ensemble des projets. Pour des projets situés en dehors de la ZAC mais inscrits dans le périmètre de la Convention Publique d'Aménagement, les modes de coordination sont moins stabilisés. La SEM peut être initiatrice ou référente pour le développement du dit-projet, mais elle n'est pas forcément dans un rôle de coordination de l'ensemble de ce projet (exemple : le Carrefour Pasteur). La notion de mise en comptabilité à l'échelle du territoire du projet est donc complexe, elle peut être découpée en plusieurs parties, en plusieurs projets. Ainsi, la SEM se réserve peut-être le rôle d'ensembliser des projets par partie sans obligatoirement chercher à maîtriser l'ensemble des petits projets. Chaque petit projet n'a pas forcément de comité de coordination politique formalisé. Les régulations politiques sont là aussi ad'hoc, pour chaque partie du projet, elles interviennent à quelques étapes de validations légales ou de manières relativement informelles. Aux réunions de coordination techniques, peuvent participer le groupement GRETHER-DESVIGNES, afin d'ajuster leur plan de référence sur les espaces publics pour mettre en œuvre des propositions, mais sa participation n'est pas systématique. Dans le cas de modifications du plan de référence, la mise en coordination peut se faire en accord avec la SEM. Aux réunions de coordination de programmation dites « amont », comme celle pour la programmation immobilière générale ou pour les commerces, le groupement GRETHER-DESVIGNES est associé. Par exemple, il travaille à l'élaboration du cahier des charges de consultation des investisseurs-promoteurs, ou lors du choix des maîtres d'ouvrage du pôle commercial. Mais, le groupement intervient très peu dans le montage et la sélection en amont des investisseurs immobiliers sur le site, à la différence des maîtres d'œuvre de Nantes. En effet, alors que l'AIN présente le plan guide directement aux investisseurs potentiels, la « formule de l'urbanisme négocié » est plus restreinte à Lyon, et la rencontre avec les investisseurs est plus restreinte à la SEM à Lyon. Les maîtres d'œuvre à Lyon restent dans un rôle de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, mais ils ne présentent pas un récit global sur la projet comme c'est le cas à Nantes. Ils peuvent participer à la sélection des candidats sur les dossiers. Il n'y a rien de systématique dans le mode de collaboration entre le groupement GRETHER-DESVIGNES et les promoteurs-investisseurs et leurs concepteurs. Eventuellement, le choix de la MOU peut prendre en considération le principe de sélection adopté par la Ville concernant la qualité des projets architecturaux (avec la consultation de

l'architecte –conseil avant instruction du permis et éventuellement plusieurs rencontres par exemple). Pour les programmes immobiliers, la coordination au sein de la MOU peut se faire autrement. Par exemple, pour le pôle de loisirs, le choix de la MOU était de laisser se coordonner les futurs investisseurs -promoteurs et gestionnaires. Ceci n'était pas le choix opéré par la MOU montpelliéraine par exemple pour la conception du centre de loisirs comparable (Odysseum). Nous le détaillerons plus loin. Pour les projets d'immeubles résidentiels au Nord de la darse, la coordination des divers maîtres d'œuvre était à la charge des promoteurs et des maîtres d'ouvrage dans une logique de concourance à l'échelle de l'îlot qu'ils se partageaient. En fait, la composition des comités techniques de coordination est variable et la présence du groupement GRETHER-DESVIGNES au sein de ces comités également. Une autre caractéristique majeure du projet Lyon Confluence est qu'entre 2000 à 2004, il n'y a pas eu de comité de pilotage politique spécifique dédié au projet au sein de la MOU. La coordination technique et politique est ad'hoc. Elle se fait dans des cadres non formalisés entre la SEM et les deux élus référents (le président de la COURLY et le premier adjoint de la Ville de Lyon), ce qui n'est pas forcément le cas d'autres projets du mandat municipal comme celui de la Duchère ou de Vaise. Le Conseil d'administration de la SEM est parfois évoqué comme une instance de régulation politique, mais cela s'avérait être le cas surtout avec R. BARRE. Ainsi, on peut déjà noter que les dispositifs de coordination de cette MOU sont assez restreints à la SEM, et les espaces de coordination sont peu nombreux. En dehors de ces dispositifs de coordination technique par projet ou pour l'ensemble des projets, il existe une autre dispositifs de coordination : le CTS. Nous avons évoqué cet espace de coordination très formalisé plus haut. Nous allons détailler ici ses participants. Le CTS est conçu comme un espace de coordination technique privilégié de la MOU. Le Comité Technique de Suivi (CTS) se réunit presque tous les mois. Il est évoqué comme l'une des instances de coordination majeure entre la SEM, la COURLY et la Ville, donc pour les acteurs noyaux de la MOU. Y participent le Directeur Général de la SEM, le DGA, des chefs de projets de la SEM, le DGDU de la COURLY, la responsable du service urbanisme opérationnel de la DGDU, le DGDU de la Ville, ou son adjoint, la personne référente du projet Lyon Confluence du service urbanisme opérationnel de la DGDU, la personne référente pour le projet Lyon Confluence dans les services de la Ville, des « référent – métiers » de la Ville et de la COURLY en fonction des sujets. La présence du directeur de la DGDU est variable. Cette instance est un espace privilégié pour informer et solutionner des problèmes sur des projets dont l'avancement présente des difficultés dans les services des collectivités. C'est une En fait, le CTS est une instance de suivi et de régulation de

l'avancement du projet. A la fois peuvent s'y échanger des éléments sur les documents d'urbanisme (révision de PLU, permis de construire...), sur les fonctionnements des comités techniques sur certains projets (Carrefour Pasteur...)...Le CTS, dispositif assez courant pour les projets urbains menés par la COURLY, est généralement doté d'un Comité de Pilotage politique. En 2004, c'est le cas de certains projets de l'agenda politique tel que la requalification du quartier de la Duchère, mais pas celui de Lyon Confluence, ce que regrettent certains membres de l'équipe de projet élargie. Ainsi, les CTS ne sont pas les espaces de coordination de « développement » de projet en « direct » entre techniciens, ce qui peut se faire dans les comités techniques de projet ou lors de rencontres bilatérales de participants à un comité technique de coordination. Il est surtout une instance de régulation, de suivi et un espace privilégié de liaison entre le concédant et la SEM. Le CTS qui est un espace privilégié de coordination de la maîtrise d'ouvrage urbaine est souhaité comme une instance de régulation plus qu'une instance de co-production ou de coordination d'une production spécifique. En fait, c'est semble-t-il avant tout une instance où le délégant assure le suivi des projets, un espace où il s'informe, et où sont pointés certaines attentes ou difficultés. Dans une certaine mesure, c'est un espace de régulation à l'égard de certains dysfonctionnements techniques. Le CTS peut être une instance de coordination de l'ensemble des projets, ou d'arbitrage technique pour l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique du projet, mais il n'a pas son correspondant formalisé sur le plan politique. D'autres espaces d'arbitrage et de coordination existent entre la SEM et d'autres collectivités et partenaires de la MOU tels que le comité technique avec la SNCF, RFF,... Des instances de coordination sont mises place, des comités de pilotage technique spécifiques sont développés, des instances de délibération et de régulation techniques existent aussi au sein des organisations respectives, et constituent autant d'espaces de coordination. En somme l'espace formel du CTS présente le risque d'être insuffisant pour assurer une coordination sur certains dossiers notamment pour la maîtrise de la mise en œuvre de certains documents de planification. Nos observations indiquent que certains risques en terme de coordination peuvent exister dans de telles configurations organisationnelles. Nous souhaitons évoquer ici, la question de la mise en œuvre de politiques publiques dites sectorielles dans le processus de projet.

## **II. D. 2. Quand les procédures ne suffisent pas : des coordinations et des mises en compatibilité complexes**

En dehors du compte-rendu d'Activité Annuel (CRAC) de la SEM, et des délibérations, la SEM a de multiples relations avec son concédant mais aussi avec les services de la Ville. A Lyon comme à Nantes, il apparaît à Lyon que les révisions d'urgence ou simplifiées du PLU ont permis la transcription en terme réglementaire de certaines intentions du projet. En particulier, sur le Confluent, il apparaît que la mise en œuvre de la révision simplifiée a été menée comme dans le cadre d'un règlement de ZAC, et que les intentions du projet ont été transcrits dans cette révision. La coordination et la mise en « cohérence » de certaines politiques publiques telle que l'habitat sur ce territoire est davantage dans une logique de l'intégration des contraintes du projet dans le nouveau règlement de planification que l'inverse. Ceci permet de faire l'hypothèse que des pratiques comparables à celle de la ZAC et des PAZ/RAZ s'opèrent encore aujourd'hui, au risque d'assister à la mise en œuvre « inégalitaire » ou différente de certaines politiques publiques au regard des prévisions des PLU ou du PLH. En d'autres termes, ces territoires de projets directeurs peuvent représenter des risques démocratiques en terme d'exception par rapport aux autres territoires. Les choix de validation de ces éventuelles exceptions peuvent être décidés par des instances politiques. Mais au regard de leur caractère exceptionnel et du fait que les élus en charge du projet peuvent invalider les choix préalables fait sur les plans, la validation des exceptions du projet par les élus peut représenter des risques. Aussi, la MOU de ces projets implique un ensemble d'éléments des modes de gouvernement locaux. Bref, nous évoquons ici, ce que nous nommons l'existence d'une gouvernance de projet qui doit être gérée par la MOU sur le plan politique afin que des décisions politiques soient prises (ou avalidées) en vue du projet tout en ménageant les prévisions validées par des instances politiques formelles (conseil communautaires...).

## **II.D. 3. Quand les procédures favorisent la coordination à Lyon: le PEP de la ZAC**

Plusieurs modes de coordination coexistent en fait en matière de programmation comme nous venons de l'évoquer avec la multiplicité de comités de coordination technique par projets. Pour diverses raisons, dont celle du remembrement foncier, la procédure de ZAC multi-sites a été choisie pour la première phase du projet Lyon Confluence. Cette procédure implique l'élaboration et la validation d'un Programme d'Equipement Public (PEP). A Lyon, le processus d'élaboration de la ZAC est identifiable par les acteurs comme l'occasion d'une coopération forte et originale au sein de la MOU. A cet effet, un maître d'œuvre a été

mobilisé pour réaliser un audit et une étude prospective pour faire émerger des souhaits de la MOU. Le procédé est exceptionnel, puisqu'habituellement, la Ville a ses « grilles » en matière d'équipement des quartiers de la ville. Cette mission a été confiée par la SEM à un prestataire privé, Initial Consultant, qui tout en réalisant un audit auprès de la Ville, de la CU et de la SEM, a mené une étude prospective, afin d'élaborer la programmation de l'ensemble du PEP. Bien que pouvant paraître comme un épiphénomène, le fait que l'audit des différents maîtres d'ouvrage soit réalisé par un maître d'oeuvre externe est questionnant. Ce choix de configuration a peut-être été fait en vue de gagner du temps, mais le fait que les acteurs décrivent cette situation - comme l'occasion d'une coopération forte alors qu'elle a impliqué la présence d'un prestataire externe, nous questionne sur les modalités de la coopération au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine en dehors de cette procédure de PEP. Ce choix de configuration est peut-être courant pour des projets de cette ampleur, mais il met en évidence, un processus de programmation qui reste exceptionnel par rapport aux plans classiques de planification et une coopération au sein de la MOU qui ne semble pas des plus aisées habituellement. Dans ce processus, la SEM s'est positionnée comme commanditaire de cette étude, et ainsi animatrice d'une démarche impliquant plusieurs membres de la MOU, en recourant à une expertise externe pour susciter une mobilisation au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine.

#### **II. D. 4. Coordonner pour mobiliser la MOU : l'exemple du carrefour Pasteur**

A Lyon, , en vue du réaménagement du Carrefour Pasteur, au sud de la presqu'île, et du respect des échéances de mise en service de la ligne de tramway, la SEM a également joué un rôle d'initiateur de la démarche de coordination de la maîtrise d'ouvrage urbaine. En effet, cette partie du projet avance quelque peu difficilement, malgré une sélection de l'équipe d'architecte du bâtiment du musée (COOP –HIMMELBLAU) depuis 2001. Le territoire concerné n'est pas dans le périmètre de la « ZAC première phase ». Les maîtres d'ouvrage éventuels se mobilisent peu. La SEM a missionné un bureau d'étude afin de coordonner de façon temporelle l'avancement du projet d'aménagement du carrefour. La construction d'un planning pour ce projet a nécessité l'identification des maîtres d'ouvrage éventuellement impliqués. Le site étant sur plusieurs emprises foncières, plusieurs maîtres d'ouvrages sont impliqués : le Conseil Général auquel la Ville a cédé le terrain pour le Musée, la Ville est propriétaire du boulo-drome, la COURLY est propriétaire d'un équipement de retraitement d'eau, et des voies routières, la DDE est en charge de l'autoroute, RFF est un des propriétaires fonciers. Le SYTRAL (syndicat de transport de la région lyonnaise) doit y construire le



terminus de tramway pour 2005. Un carrefour routier, le musée des Confluences mais aussi, un parc doivent être aménagés à la pointe de la presqu'île. Cette multiplicité d'acteurs ayant chacun des contraintes temporelles, des temporalités de production et des financements spécifiques à dédier au projet recouvre un co-maîtrise d'ouvrage complexe à l'échelle d'un petit du projet Lyon Confluence. L'implication de chacun relève à la fois d'enjeux politiques et économiques très divers. M. MERCIER, représentant du MEDEF local et président du Conseil Général est d'un autre parti politique que G. COLLOMB, président de la COURLY, qui a fait de Lyon Confluence un projet de son mandat. C'est peut-être là l'un des explications de la lenteur de l'avancement du projet. La mise en compatibilité des divers projets à la pointe de la presqu'île a impliqué une commande d'une étude de faisabilité de la SEM à un bureau d'étude spécialisé (THALES), afin de progresser dans le processus de projet, et d'en donner une image sur laquelle les partenaires travaillent progressivement. La SEM n'est maître d'ouvrage d'aucune partie de ce projet, mais elle joue le rôle d'initiatrice du processus, et de mise en coordination afin de faire progresser la connaissance sur le projet. Toutefois, le processus de développement animé par le comité technique ne semble pas échapper à la régulation politique nécessaire au sein des divers membres de la MOU afin que le projet soit réalisé. Mais ce projet n'a pas non plus de comité de pilotage politique dédié. Toutefois, la mise en place d'une forme de coordination technique en vue d'un projet précis, le tramway dans un premier temps, a permis de mobiliser certains partenaires de la maîtrise d'ouvrage, sans rendre obligatoire le positionnement des uns ou des autres sur leur partie de projets. Et des outils impliquant une coordination technique ont été les supports de l'animation du processus de réaménagement du carrefour, mais il subsiste des formes d'incertitudes. La mise en compatibilité temporelle et financière de l'ensemble du projet reste en débat. Ces débats peuvent permettre le questionnement au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine (concernant les terrains RFF, ou le déplacement de l'autoroute), mais elles ne rendent pas irréversibles ni le processus de projet spécifique en question, ni le processus de l'ensemble.

## **II. E. COORDONNER LA MOU OU GERER UNE MULTITUDE D'INTERVENANTS FAIBLEMENT HIERARCHISES**

La coordination pour la programmation des équipements publics ne s'opère pas ainsi à Nantes, où les requêtes et les propositions d'équipements se font progressivement lors des réunions avec des DGA ou des référents de la Ville et de la CUN, ou encore dans le cadre de projets sur certains secteurs. Depuis la création de la SEM, la fermeture du groupe de

coordination technique et stratégique avec les Directeur Généraux Adjoints des diverses collectivités locales peut mettre à mal ce dispositif d'implémentation progressive du projet. La coordination en vue la programmation peut éventuellement se faire dans le cadre des réunions hebdomadaires des acteurs opérationnels, mais elle se fait de façon plus aléatoire, soit à la demande de la SEM, soit à celle des collectivités délégantes. Cette programmation plus évolutive et du coup plus négociée entre acteurs techniques et politiques tout au long du projet, est peut-être liée au fait, que l'ensemble de l'île n'est pas en procédure de ZAC. Sur Lyon Confluence, la coordination pour les équipements se fait pour l'ensemble du territoire comme dans une logique de développement plus ou moins évolutive. Est-ce lié à la procédure, à la nature du territoire, ou à la culture de MOU ? Notons que l'île de Nantes est un territoire d'urbanisation diffuse, l'île Nantes est deux fois plus grande que la presqu'île en projet de Lyon Confluence. Ce type de procédé sera peut-être utilisé dans le cadre de futures ZAC sur l'île. Par ailleurs, jusqu'en 2004, le discours sur le projet Lyon Confluence est assez peu basé sur la prise en compte de l'histoire du site ou sur l'invention d'une histoire du site comme c'est le cas à Nantes. Et cela a un impact sur le mode de programmation, à travers la mobilisation de la notion de référentiel. A Marseille, la coordination semble se faire surtout par projet, avec des comités techniques dédiés comme cela semble souhaité dans le principe de convention définissant l'objet des coopérations à chaque nouvelle coopération. Parmi les espaces de coordination formalisés on rencontre des configurations très diverses: la MOU (EPA, collectivités concernées), le Conseil d'administration de l'EPA, ou des techniciens (des techniciens de l'EPA- chefs de projets d'autres MO partenaires, l' EPA-Ville/ EPA-CU, EPA-CU-Ville, CU-Ville, EPA-MOv, EPA-autres MO partenaires-MOv, EPA-MOv). Les combinaisons sont diverses et variables selon les projets et leur stade de développement. Ceci n'exclut pas les coopérations techniques bilatérales plus informelles à l'intérieur de la MOU et de la MOv. Parmi les outils de coordination, il existe un plan de référence (2001) qui est assez peu modifié par rapport au rythme du plan guide. Les PAZ semblent offrir des espaces d'évolutivités plus importants. La coordination dans l'ensemble des processus de projet semble se faire soit par « morceaux » pour des projets spécifiques, soit pour l'ensemble du projet. Ainsi, les espaces de coordination de l'ensemble du projet, ou la question de la gestion de la mise en compatibilité, ou l'arbitrage entre les intentions du projet et une politique publique classique ne sont pas toujours définis. Avec les modes de coordination évolutifs de la MOU nantaise, nous sommes en présence d'une MOU positionnée dans une culture évolutive, proche d'une forme d'apprentissage. Ceci peut s'expliquer par la jeunesse de la structure intercommunale d'une part, et par une certaine fragilité politique de ce projet d'autre

part, et avec une posture générale de cette MOU qui est d'apprendre tout en faisant. Ainsi les règles de la coopération interne à la MOU se mettent en place au fil de l'avancement de l'ensemble du projet. Ces divers arrangements successifs de la structuration de la MOU nous apparaissent comme des artefacts ad'hoc du processus d'élaboration du projet, et la définition du design organisationnel apparaît comme l'une des fonctions à assurer par la MOU. A Lyon, il semble que nous soyons plutôt dans le cas d'une MOU développant des dispositifs routinisés (missions ou SEM dédiées et CTS) mais qui ne permettent pas non plus d'éviter systématiquement les problèmes de coordination technique et de mise en cohérence des politiques publiques et des logiques de projet. A la COURLY, l'organisation des services est encore très marquée par la logique d'une planification urbaine relativement linéaire (missions thématiques générales, urbanisme territorial, urbanisme opérationnel) et le rôle opérationnel, de mise en œuvre et de croisement de ces plans est mis dans des structures dédiées ad'hoc « externalisées » des services centraux, dans des Missions territoriales ou des SEM de projet. Ces équipes travaillent de manière moins taylorisée. Or, ces SEM ne sont pas positionnés dans l'organigramme de la COURLY. En effet, le chef de projet du projet Lyon Confluence à la COURLY est le DGDU, une autre personne rattachée à l'urbanisme opérationnel est responsable du suivi du projet pour la COURLY, et la SEM peut solliciter directement divers intervenants de la COURLY dans les « directions-métiers ». Le responsable du projet au sein des services de la COURLY est le directeur de le DGDU, qui a un accès privilégié à la décision des élus, et qui est à ce poste depuis plusieurs mandats communautaires. Il connaît donc bien les modes de fonctionnement de cette institution. Nous faisons cependant l'hypothèse que l'absence de comité de pilotage politique du projet depuis plusieurs années fragilise le positionnement du projet dans les services techniques, et laisse une large place à la régulation et au pilotage technique du projet chez le délégataire, voire chez le concédant. Cette forme de gestion du pilotage politique et technique, n'explique pas toutes les difficultés de coordination. On peut se demander si cette structuration séparant les activités d'urbanisme de planification, de l'urbanisme de développement et de la mise en œuvre n'ajoute pas des risques de décalage dans la mise en œuvre des politiques publiques ou des thématiques transversales sur les territoires de projet. Le schéma d'organisation de la DGDU de la COURLY rappelle les formes multidivisionnelles d'une firme (dite en forme M, de CHANDLER). En particulier, les équipes de développement « externalisées » des projets rappellent des sortes de petites « divisions autonomes » avec une « direction générale » qui assure la coordination et la planification de l'ensemble. Cette comparaison est un peu excessive. Toutefois, l'une des caractéristiques de cette organisation M est une grande

flexibilité stratégique à l'aide de la création de divisions nouvelles. C'est peut-être l'un des paris faits pour le fonctionnement de la MOU lyonnaise. A Nantes, il semble qu'en terme de coordination, des tentatives ont été initiées avec la Mission IDN-RDL qui était certes dans la Direction Générale des Projets, mais qui était restée internalisée dans les services de la communauté urbaine. Cette configuration ne semble pas avoir évité des problèmes de coordination et de lisibilité de l'avancement du projet et de la décision sur le projet, ce qui à notre avis, aurait participé à la démobilisation de certains membres de l'équipe de projet élargie. Ainsi, les espaces de coordination technique de la MOU ne fonctionnent pas indépendamment des espaces de pilotage et de décisions. Par contre, il semble qu'il y avait dans cette configuration de MOU une tentative de mise en coordination et de transversalité sans délégation ou externalisation d'acteurs de la MOU, ce qui laisse présumer une certaine attitude de prudence avec cette MOU plutôt internalisée face à l'externalisation ou la délégation. L'exercice de la MOU de ces grands projets implique des coordinations préalables au sein des institutions impliquées tels que la Ville de Nantes ou la Communauté Urbaine. En effet, par exemple, pour l'élaboration du PLU et la transcription de la politique de l'habitat dans l'ensemble de l'agglomération, plusieurs services sont impliqués à la fois la DGDU de la CUN, la direction URBANA de la Ville, des organismes de logement... Avant la mise en compatibilité des documents tels que le PLH ou le PLU, ces divers services et satellites ont préalablement défini leurs intentions avant leur transcription dans les documents de planification. Ainsi, l'activité de coordination au sein de la MOU implique aussi des coordinations préalables au sein des services des collectivités locales impliquées dans le projet. Cela s'avère nécessaire tant au sein des collectivités principalement impliquées (politique d'habitat, politique culturelle, sportive...) que pour les partenaires sur certains projets (Ministère de la culture pour leur projets d'école d'architecture, port autonome...), sans exclure la nécessité d'une coordination et d'un arbitrage politique pour la mise en œuvre des projets et des politiques publiques. Ainsi, l'activité de coordination et de mise en compatibilité des projets est une activité majeure de la MOU. Elle implique à la fois des instances techniques dédiées, des arbitrages politiques et des outils ad'hoc, et parfois des innovations dans le processus. Cette activité de coordination nous apparaît rester en débat tout au long des processus de projet. Elle constitue l'une des activités de l'exercice de la MOU et indique aussi ses difficultés. Il nous semble que ce rôle de coordination est l'un des pivots du développement d'un projet. Or, elle est l'une des notions les moins formalisées, les moins théorisées dans nos domaines. Nous souhaitons poursuivre notre questionnement sur cette notion de coordination en posant la question de l'externalisation de l'équipe - noyau de la

MOU comme un facteur ou non de complexification des activités de MOU. Ce questionnement mobilise certaines théories telles que celles des coûts de transaction. Même si nous n'allons pas utiliser cette théorie pour analyser l'exercice de telle ou telle forme de MOU, nous envisageons de la proposer pour questionner les configurations et l'exercice de la MOU (un peu plus loin).

## **II. F. QUELLES SONT LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN COMPATIBILITE ?**

L'exercice de la MOU implique la coordination de l'action de plusieurs organisations qui ont-elles mêmes des actions à coordonner en interne. Ceci peut dans certains cas relever de la mise en compatibilité de diverses actions coordonnées. Cette activité de mise en compatibilité générale apparaît comme l'une des activités privilégiées de l'exercice de la MOU. Elle requiert des régulations techniques et politiques régulières. Ceci touche à deux leit-motiv courants de la MOU selon des praticiens : au rôle d' « ensemblier » et à la « la nécessité du portage politique »<sup>78</sup>. L'une des activités de la maîtrise d'ouvrage urbaine est d'assurer la mise en compatibilité et la coordination de l'ensemble des interventions des membres. La coordination permet toutefois d'avancer sur la connaissance du projet -sans le rendre irréversible par partie ou dans son ensemble-, en suscitant le positionnement, ou en faisant énoncer les choix en vue du projet. Dans certains cas, des régulations techniques et politiques doivent être développées en vue de l'élaboration du projet spécifique ou par partie. La mise en compatibilité des attentes et des contraintes des diverses parties de la maîtrise d'ouvrage urbaine, comme nous venons de l'évoquer, implique le développement de dispositifs techniques nombreux mais aussi de dispositifs de pilotage politique et d'arbitrage. Ces dispositifs sont plus ou moins formalisés. Dans le cadre des grands projets, ces dispositifs sont le plus souvent ad'hoc, évolutifs et difficilement routinisés, et cela se vérifie d'autant plus vérifié à l'échelle des sous-projets. Le caractère unique et inédit de chaque projet peut expliquer ces recours aux formes ad'hoc. Le développement des projets implique des montages de dispositifs ad'hoc, au fil du projet, et ne signifient rien de systématique sur le fonctionnement de la MOU, ni en terme de prise de décision, ni de régulation technique ou politique, ni sur l'irréversibilité du projet dans son ensemble ou par partie. Et ce sont ces incertitudes que doit gérer la MOU. La variété et la labilité de ces dispositifs rajoute à notre avis, des risques d'exception et d'extra-territorialité de ces territoires par rapport à l'ensemble de l'agglomération. Cela met en exergue, la question du risque et du mode de gouvernement

---

<sup>78</sup> Travaux du Club Ville-Aménagement

de ces projets, qui, nous faisons l'hypothèse dépend du mode de gouvernement local. En effet, la multiplicité de partenaires mobilisés dans ces dispositifs sont en partie le reflet de la redistribution des compétences aux collectivités depuis la décentralisation, de la reconfiguration territoriale de l'Etat, à travers ses multiples agences et ses innovations organisationnelles (RFF-SNCF, VNF- filiales), mais aussi des formes de gouvernements politiques intercommunaux. Nous reviendrons brièvement plus loin sur les implications de cette décentralisation, de la recomposition du rôle de l'Etat et du fonctionnement politique intercommunal. En conclusion, il est difficile d'évoquer le fonctionnement d'une organisation en n'identifiant pas la fonction de coordination, intrinsèque au fonctionnement d'une organisation, même si la MOU n'est pas une organisation mais plutôt la mise en place de dispositifs d'action, comme le montre le chapitre ci-dessus, l'exercice de la MOU est comme on a commencé à le voir, la construction de modes d'organisation élaborés de manière « ad'hoc » pour chaque projet. Mais, il existe bien des modèles-cadres dominants dans l'organisation de ces dispositifs tels que la structuration en SEM de production de projet, . Ces structurations ad'hoc ont pour rôle de combiner durant le processus, la production de produits divers (immobiliers, infrastructures, équipements...) et la mise en œuvre de politiques diverses. Ainsi l'un des rôles majeurs de cette MOU est la mise en compatibilité de l'ensemble de cette production sur le plan technique et politique. La MOU implique donc d'assurer une activité multiforme. La coordination est une fonction majeure de l'exercice de la MOU, avec comme enjeu de faire advenir le projet par partie et dans son ensemble, et de rendre compatible les projets conçus progressivement. Et il n'y a pas de modèles de coordination ou d'espaces de coordination mais peut-être de fonctions types à assurer. L'exemple du boulevard Charles de Gaulle sur l'île de Nantes montre bien les liens entre la coordination technique et la coordination politique dans l'exercice de la MOU. Ici, nous avons évoqué la MOU restreinte ou principale avec les SEM de projet, les missions dédiées et leurs collectivités publiques locales déléguantes que sont les communauté urbaines et les villes. Nous avons choisi ces deux collectivités locales puisque dans nos deux projets, ce sont de fait les deux (CU et Ville) les plus impliquées dans le développement urbain et directement compétentes en urbanisme sur le plan législatif, mais aussi, celles qui financent le plus les SEM. Mais, il existe selon notre classification des MOU des membres temporaires ou occasionnels, notamment des institutions ou des sociétés qui sont maîtres d'ouvrage de certains projets dans le projet urbain et qui ne s'impliquent que le temps de leur projet.

## PARTE II. CHAPITRE III. LA MOU OU ASSURER LA SYNTHÈSE ET LA MISE EN COMPATIBILITÉ

Afin de développer ces projets, des dispositifs sont mis en place, et parfois, ils relèvent d'innovations organisationnelles. Il semble qu'à l'image des entreprises, les responsables des territoires qui se veulent concurrentiels se lancent dans une bataille sur la qualité et la rapidité de leur production. Cette bataille passe en urbanisme par des éléments déterminants pour rester dans la course du territoire attractif, afin qu'il offre au moins autant que les autres territoires ou sinon, des spécificités, comme dans le monde industriel avec la recherche d'innovations. Ainsi, les services des collectivités locales sont attentifs aux processus de conception et permettent d'avoir une offre urbaine concurrentielle. Des expertises nouvelles sont mises en place dans le domaine du montage du dispositif de maîtrise d'ouvrage. Ceci engendre certaines innovations dans le processus de conception des projets. Nous allons ici considérer la notion d'innovation dans le sens proposé par C. MIDLER et S. LENFLE « comme toute idée pratique ou bien matériel perçu comme nouveau par l'unité d'adoption considérée » (LENFLE MIDLER 2003). Ici, nous sommes à la fois dans des processus de conception - développement et de conception innovante (HATCHUEL, WEILL, 1999). Dans le domaine industriel, C. NAVARRE (NAVARRE 2000) parle du passage de la « bataille à mieux produire à la bataille pour mieux concevoir ». Des acteurs locaux (des agences de développement économiques, chambres de commerce), des promoteurs développent une offre plus diversifiée en immobilier de bureaux afin d'attirer des entreprises et des investisseurs, et rester dans la course des métropoles qui se développent. De plus en plus, les produits immobiliers mis sur le marché sont accompagnés de services nouveaux (câblage, location au lieu d'achat d'immobilier, services d'accueil communs...). L'offre immobilière est une composante (certes non négligeable) de la production urbaine mais n'en constitue pas le seul produit. Elle permet d'introduire un autre parallélisme avec l'approche territoriale de la production urbaine : celle du passage de l'ère du plan à celle de projet. Il est encore difficile de délimiter l'ère de la production urbaine planifiée en France à l'échelle d'une ville, mais on peut estimer qu'elle a existé à l'échelle de vastes quartiers tels que les ZUP, de par les formes urbaines quasi identiques qu'elles ont produites. Depuis une vingtaine d'années, le mode d'intervention sur des espaces d'échelle comparable a sensiblement évolué. Le mouvement « idéologique » du projet urbain encore fort représenté et « débattu » dans le monde professionnel atteste de la recherche d'une pratique du développement urbain qui refuse d'une certaine manière la pratique du plan et de la répétitivité dans la production de quartiers urbains, en particulier pour les secteurs de patrimoine historique. Depuis 1945, la production

urbaine en France a vécu sous l'idéologie d'un urbanisme de développement de masse, pour être aujourd'hui à l'ère de la production d'une ville spécifique, différenciée, voire patrimoniale<sup>79</sup>. La notion de « recupero » de l'urbanisme italien (INGALLINA 2001) a fortement contribué à la prise en compte de différenciation, de spécificités historiques dans la réflexion et dans l'intervention dans les espaces urbains. Les projets que nous étudions ne semblent pas échapper à l'ère actuelle d'une production basée sur la qualité, offrant les meilleurs ingrédients d'un territoire concurrentiel et en cherchant à constituer une offre différenciée. Les territoires en concurrence cherchent à créer leurs facteurs d'attractivité qui sont aujourd'hui d'offrir une certaine « qualité de vie » et cela peut aujourd'hui être transcrit par la qualité des espaces publics comme celle des logements.... Ces projets-phares (Euralille, Euroméditerranée, Lyon Confluence et Ile de Nantes) n'ont pas des programmations précises lorsqu'ils sont amorcés, ils bénéficient d'une importante communication montrant leurs atouts (arrivée de TGV, ...) afin de constituer une offre « attrayante » pour les investisseurs. Nous reviendrons plus loin sur ces ingrédients de la différenciation voire de l'offre innovante à travers l'étude de la programmation, mais ce qui nous préoccupe dans l'immédiat, c'est le mode de production de ces territoires concurrentiels à l'ère de projet de métropolisation. C'est le mode de constitution d'une offre concurrentielle, parfois innovante, que nous étudions ici. Il permet d'identifier des modes de coopérations spécifiques dans la production de ces projets. Le cas du projet Ile de Nantes-Rives de Loire est un exemple d'innovation du processus de projet de par la nature d'un contrat entre maître d'oeuvre et maître d'ouvrage qui modifie les cadres de la coopération classique de la maîtrise d'oeuvre et de la maîtrise d'ouvrage. Cette innovation-process dans la mesure structurera fortement le mode de production sur l'ensemble du territoire en projet. Elle s'inscrit dès le début dans la logique de mise en compatibilité globale des divers éléments du processus, mais elle va aussi engendrer des modes de coordinations sur un grand nombre d'expertises et d'interventions sur le territoire en projet.

### **III. A. L' INNOVATION -PROCESS NANTAISE OU COMMENT SCCELLER UNE DYNAMIQUE DE PROJET PAR CONTRAT (1999-2009)**

La procédure d'étude de définition choisie par la Ville de Nantes en décembre 1998 pour intervenir sur les espaces publics de l'île de Nantes est un contrat de maîtrise d'oeuvre issu de cette étude.

---

<sup>79</sup> un peu différente de la ville patrimonialisée des années 1970- 80 à l'exemple du centre ville de Lyon.



### **III. A. 1. a) présentation de procédures : « Etude de définition » et « marché de maîtrise d'œuvre »**

La MICQP<sup>80</sup> mentionne les articles 108 et 314 du code des marchés publics de 2001, pour définir l'objectif et le contenu des marchés de définition :

« les marchés d'étude sont dits de « définition » lorsqu'ils ont pour objet d'explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur ; ces marchés doivent permettre de préciser les buts et performances à atteindre, les techniques de base à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre. Ils doivent également permettre d'estimer le niveau du prix des prestations et des modalités de sa détermination et de prévoir les différentes phases de l'exécution des prestations ».

De plus, « les prestations faisant suite à plusieurs marchés de définition, ayant le même objet et effectuées simultanément, peuvent être attribués sans nouvelle mise en compétition, à l'auteur de la solution retenue ».

Les articles 108 bis et 314 bis du Code des marchés publics concluent que :

« Lorsque plusieurs marchés de définition ayant le même objet ont été passés à des titulaires différents, il peut être confié, sans nouvelle mise en compétition, un marché de maîtrise d'œuvre à l'auteur de la solution retenue si celle-ci l'a été après avis d'une commission composée comme le jury prévu à l'article 108 ter (314 ter) ».

L'« atelier projet urbain »<sup>81</sup> intitulé « le marché de définition au service de la qualité urbaine » vante dans sa plaquette d'invitation des avantages de cette procédure, qui permet de :

- « mobiliser plusieurs équipes sur un même thème et un même lieu offrant ainsi à la maîtrise d'ouvrage une diversité d'orientations,
- d'établir un dialogue suivi entre concepteurs et maîtrise d'ouvrage permettant de préciser au cours de la démarche les attentes et les directions afin de parvenir à des propositions communes, éviter ainsi le piège de l'image trompeuse du concours aveugle ».

Par ailleurs, cette procédure semble également devenir populaire dans un contexte législatif européen où la condition de l'anonymat est également posée dans le cadre des concours<sup>82</sup>. En effet, des élus présents lors de cet Atelier Projet Urbain évoquaient l'intérêt d'une première rencontre et d'une discussion avec le maître d'oeuvre.

---

<sup>80</sup> La Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques a pour « vocation de favoriser l'amélioration de la qualité des bâtiments édifiés pour le compte des collectivités publiques, le conseil et l'assistance aux maîtres d'ouvrage publics » ; « de former et d'informer, d'améliorer des procédures de la commande publique de bâtiments ». Source : Publication MICQP: « les marchés de définitions », février 1999.

<sup>81</sup> Atelier Projet Urbain, « le marché de définition au service de la qualité urbaine », 9 mai 2001, DIV-DGUHC, UNESCO.

<sup>82</sup> La procédure a été modifiée en 2006.

Notons que le lancement de l'étude de définition porte sur l'île et non pas sur l'ensemble du projet « île de Nantes –Rives de Loire ». Elle est lancée en 1998.

### **III. A.1. b) les propositions des différentes équipes pour l'étude de définition d'aménagement des espaces publics de l'île de Nantes**

Trois équipes sont sélectionnées pour l'étude de définition :

- équipe B. FORTIER/CROSNIER/BLOCH/HARDY
- équipe LABFAC/AUC/TETRA
- équipe CHEMETOFF-BERTHOMIEU

Pendant une année, ces trois équipes ont échangé avec les techniciens des collectivités en particulier ceux de la Ville de Nantes, avec les associations présentes sur le territoire en projet. Les équipes de maîtrise d'œuvre ont pu présenter à trois reprises l'avancée de leurs travaux dans le cadre de grandes réunions publiques aux associations, aux élus et aux techniciens de la Ville de Nantes. Ces équipes pouvaient travailler de façon informelle avec ces interlocuteurs pendant toute l'année d'étude. L'équipe du Bureau d'étude du paysage d'A. CHEMETOFF et du Cabinet de J-L BERTHOMIEU fut sélectionnée. Ces derniers, avaient dans une logique du « juste à temps » livré les résultats de leur étude dans un petit ouvrage intitulé : « Le plan guide en projet » aux éditions Mémo. Ils proposaient une intervention sur l'ensemble de l'île à travers une méthode basée sur l'aménagement des espaces publics qui structure l'ensemble des interventions urbaines. Ce plan-guide commence par recenser l'emprise de l'espace public de l'île, il comprend la programmation d'un mail des équipements au Sud de la Prairie aux Ducs. La création de deux bassins développent aisément les thématiques maritimes et fluviales (Pavillon de la marée, le parc de la mémoire, un système de voies vers les fleuves, bassin de la Loire fluviale à l'Est et celui de la Loire maritime à l'Ouest...). L'équipe de B. FORTIER proposait de créer des vues sur la Loire, un mail le long d'une épine dorsale que serait la Prairie aux Ducs, un parc des câles. L'équipe LABFAC évoque un surdimensionnement de la voirie et un grand nombre de délaissés urbains sur l'ensemble de l'île, et des liaisons avec la Loire. Pour cela, ils projettent un traitement des berges en séquences, des jardins flottants, la création d'axes Est-Ouest selon une bande sinusoïdale (DEVISME 2001).

### **III. A. 1. c) La transcription de la proposition de CHEMETOFF-BERTHOMIEU**

**(2001-2009)**

A la suite de cette étude de définition qui, selon les auteurs, « avait pour but principal de définir une stratégie pour maîtriser le paysage de l'île », trois types de missions ont été attribué au groupement CHEMETOFF-BERTHOMIEU, <sup>83</sup> :

- « -1) pour le plan de l'île : une mission de planification générale aboutissant à la mise au point détaillée du plan de l'île de Nantes ;
- 2) pour les projets urbains : une mission de maîtrise d'œuvre urbaine de projets d'ensemble urbains portant sur des périmètres définis : les traversées ;
- 3) pour les réalisations : une mission de maîtrise d'œuvre particulière de projets témoins d'aménagement, de constructions d'ouvrage ou de bâtiments ».

C'est l'articulation dans le temps de ces trois missions qui permettrait de tracer la forme de la ville, de définir des terrains et les directions des transformations, de maîtriser des assemblages opérationnels complexes et de mener à bien des projets de construction et d'aménagement. Ainsi, [proposent –ils] de planifier, d'assembler, de construire et d'aménager un territoire dans son ensemble et par morceaux. » [...]. « Ce plan détaillé de l'ensemble de l'île définit les caractéristiques principales des espaces publics et les orientations programmatiques de toutes les emprises, fixe les objectifs à atteindre et précise les intentions particulières concernant l'ensemble des constructions » [...] « C'est le plan qui fixe l'image du projet abouti et qui met en évidence les paysages de l'île. C'est le plan qui fait apparaître les orientations de planification du projet à l'échelle des 445 ha. Ce plan est le plan de référence pour les projets à venir » selon les auteurs qui, en proposant cette méthode de représentation et d'articulation des diverses interventions, positionne ainsi le plan comme un outil central de référence et de gestion de l'évolution du processus de projet. Ce plan permettrait un travail « de composition et d'assemblage » pour les projets par parties, ce qui constitue une autre mission :

- « notamment pour les constructions, cela consiste en l'élaboration : d'un cahier des charges des recommandations architecturales ;
- des études de faisabilité des constructions publiques et privées (volumétries, principes de distributions des bâtiments, parking, SHON) ;

---

<sup>83</sup> Dossier de candidature de l'équipe CHEMETOFF Bureau des paysages – BERTHOMIEU, septembre 1989, page 1

- le suivi architectural de chaque projet de construction depuis les esquisses jusqu'aux permis de construire (suivi des projets architecturaux n amont du dépôt de permis de construire, avis sur tous les permis de construire et de démolir préalablement à leur dépôt en mairie pour l'aménageur ; la présentation à l'architecte des bâtiments de France des dossiers de permis de construire
- pour les espaces publics :
  - la mise au point d'un cahier des charges de réalisation des espaces extérieurs définissant notamment les traitements de sols, les nivellements, la palette végétale, le mobilier, l'éclairage
  - l'élaboration d'un cahier des charges de consultation pour le choix du ou des maîtres d'œuvre
  - le suivi de la mission des maîtres d'œuvre pour vérification de la conformité avec les objectifs définis dans le plan d'ensemble »<sup>84</sup>

Il est également proposé une mission d'assistance à la communication des projets, sous des formes qui resteront à définir (exposition, catalogue, etc...). Enfin, en terme de réalisation, il est proposé la maîtrise d'oeuvre complète de certaines opérations témoins d'infrastructures, d'ouvrage et de constructions, et certains espaces publics. Nous pouvons observer que la réponse des maîtres d'œuvre (MOv) et la grande diversité des missions de maîtrise d'œuvre proposée concentre en fait une grande part des activités de maîtrise d'œuvre sur un seul prestataire.

### **Figure 23 : Plan Guide**

**Source : Schéma du plan guide. SAMOA, Avril 2005. (Document de travail sans échelle)**

---

<sup>84</sup> Dossier de Réponse de l'équipe Bureau des paysages –Berthomieu, septembre 1999, page 3.

Figure 24 : Plan Guide



>PLAN GUIDE

### **III. A. 1. d) Le contrat CHEMETOFF BERTHOMIEU-VILLE DE NANTES:**

Le marché public de maîtrise d'œuvre qui suivra l'étude de définition sera signé le 18 septembre 2000. Il a fallu un an pour en définir les modalités, le découpage des missions, mais aussi la légalité de l'établissement d'un contrat de maîtrise d'œuvre qui porte sur plusieurs années et confié à un seul maître d'oeuvre. L'objet du marché porte sur :

- l'élaboration des avant-projets de l'ensemble des espaces publics majeurs significatifs de l'île de Nantes ;
- la maîtrise d'œuvre de la réalisation d'espaces publics majeurs significatifs de l'île ;
- la conception générale du « plan-guide » des espaces publics de l'île dont l'objet est d'organiser la cohérence de la restructuration urbaine de cet espace central de l'agglomération nantaise, « dans la logique de reconquête des rives de Loire de la métropole »<sup>85</sup>.

Dans le cadre du contrat, la notion d'espace public est définie telle que « l'ensemble des équipements de surface de l'espace public, y compris le mobilier urbain, l'éclairage, le traitement des sols, la palette végétale, l'aménagement ou la restructuration des réseaux classiques », et en est exclue la réalisation de réseaux souterrains primaires. Le marché est décomposé en tranches fermes et en tranches conditionnelles. L'intervention dans le cadre du marché se fera selon un découpage de l'île en 24 secteurs.

#### **Figure 24 : Plan-guide : les 24 secteurs d'intervention**

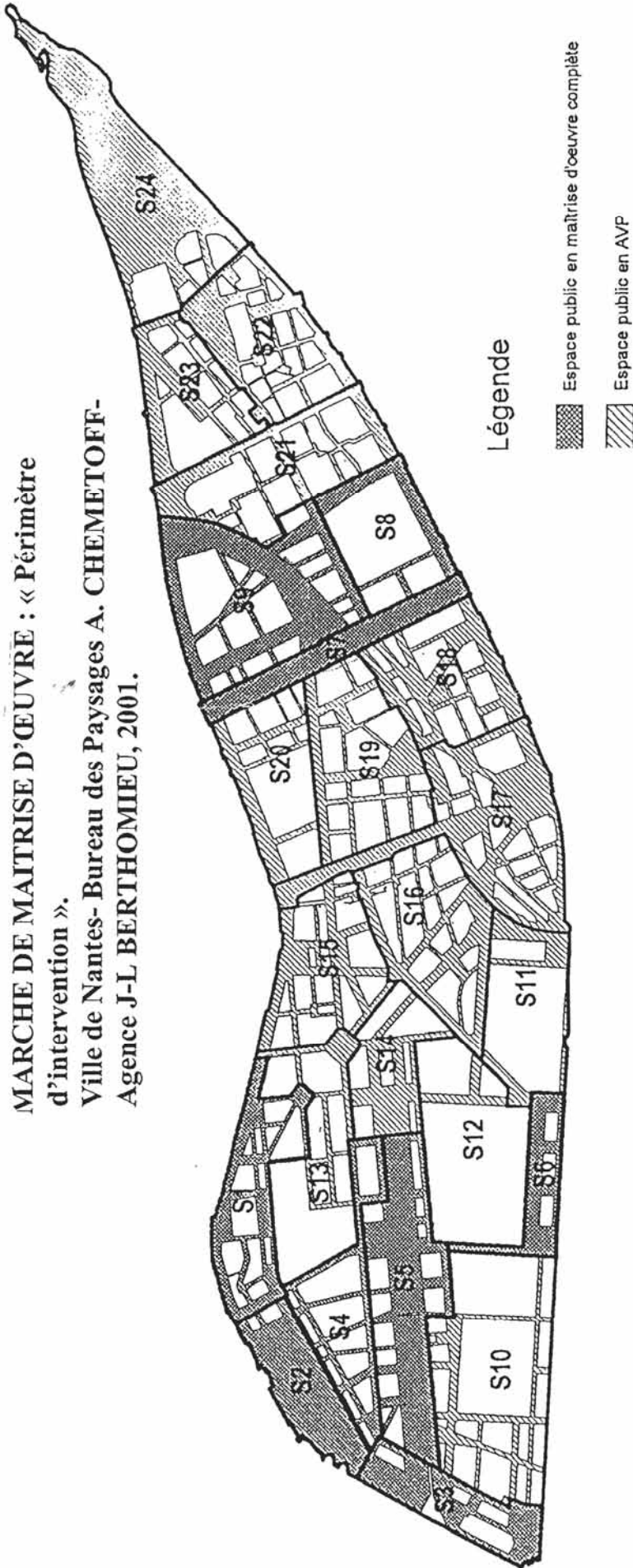
**Source : Ile de Nantes. Marché public de maîtrise d'œuvre, Cahier des clauses administratives particulières. Ville de Nantes. 18 septembre 2000.**

---

<sup>85</sup> Contrat Ile de Nantes. Marché public de maîtrise d'œuvre, Cahier des clauses administratives particulières. Ville de Nantes .18 septembre 2000

Figure 24 : Plan-guide : les 24 secteurs d'intervention  
 MARCHE DE MAITRISE D'ŒUVRE : « Périmètre  
 d'intervention ».

Ville de Nantes- Bureau des Paysages A. CHEMETOFF-  
 Agence J-L BERTHOMIEU, 2001.



Maitrise d'ouvrage		Maitrise d'oeuvre		Titre		Date : 08. 2000
Direction Générale de l'Aménagement et du Développement		bureau des paysages Alexandre Chemetoff		Abelier d'architectes Jean-Louis Berthomieu		Périmètre d'intervention de la maîtrise d'oeuvre
		30, rue d'Arcueil 94260 Gentilly T: 01 46 15 86 30		28, rue de Strasbourg 44000 NANTES T: 02 51 88 96 86		
ILE DE NANTES				Synthèse		

La tranche ferme du contrat comprend l'élaboration :

- des avant-projets complets (AVP) portant sur les secteurs de S1 à S4 et de S6 à S9 ;
- des avant projets simplifiés (AVPS) sur les secteurs S5 et S10 à S24 ;
- la conception et la maîtrise d'œuvre opérationnelle de l'aménagement du secteur 1 de l'île (quai François Mitterrand et ses abords- 71 723 m<sup>2</sup>) ;
- la conception du plan –guide (y compris la présentation et la communication) et l'assistance pour la mise en œuvre stratégique de l'équipement majeur (–touristique et sa traduction opérationnelle-) pour 50% de cette mission ;
- l'assistance à la mise en cohérence des constructions et des aménagements avec les espaces publics (la rédaction d'un cahier des prescriptions architecturales, le suivi de la cohérence des constructions, le suivi des aménagements des secteurs S5 et S1 à S24 pour lesquels la mission du titulaire a été limitée à l'avant-projet).

Sont soumises à sept tranches conditionnelles les prestations suivantes :

- le suivi de la mise en œuvre du plan-guide
- la maîtrise d'œuvre opérationnelle d'infrastructures d'espaces publics, des secteurs S2, S3, S4, S6, S7, S8, S9.

Ainsi le marché porte sur la totalité des espaces publics de l'île, soit environ 160 hectares avec la réalisation complète des 24 avant projets de secteurs. Et les avant projet simplifiés pour les secteurs S5 et S 10 à S 24 doivent comporter les éléments permettant d'élaborer un cahier des charges de consultation pour le choix d'un maître d'œuvre d'opération. Pour les secteurs restants, l'équipe CHEMETOFF-BERTHOMIEU a la maîtrise d'œuvre complète. Notons que les différents secteurs ont été modifiés en 2003, suite au passage du tramway sur l'île selon un axe Est –Ouest prévu par le Plan de Déplacement Urbain (PDU) approuvé le 1<sup>er</sup> décembre 2002 par la Communauté Urbaine. Or, ce planning d'intervention en matière de transport et le découpage des secteurs en 2001 ne prévoyaient pas une intervention dans cette temporalité. Cette modification a fait l'objet d'un avenant au contrat. En compensation de l'intervention de l'équipe de maîtrise d'oeuvre sur ce nouveau secteur, l'équipe n'aura plus la maîtrise d'œuvre complète du secteur 3 que sur la pointe pour l'accueil des paquebots, et l'aménagement du secteur 6 dit de « la ville la nuit » ne sera confié qu'en avant-projet simplifié (AVPS). Ainsi, une adaptation du plan –guide en fonction d'une nouvelle



programmation urbaine est juridiquement possible et une redéfinition de la mission de la maîtrise d'œuvre est également possible dans le cadre du contrat. L'ensemble de ces prestations ont un coût estimé à 76 197 653 francs hors taxe (dont 36 484 933 F HT pour la tranche ferme) sur une période répartie selon un planning allant de 2001 à 2009. Le montant de ces missions a fait débat dans les milieux professionnels, celui-ci apparaissant exceptionnel tant pour les montants engagés que pour la durée du contrat. Ce contrat a connu un retentissement médiatique important dans les milieux professionnels, il y a un « effet contrat » qui nous paraît d'un autre ordre.

### **III. A. 1. e) « l'effet CONTRAT » ou comment sceller une dynamique:**

Il y eut des effets de ce type de contrat sur le mode d'élaboration et de mise en œuvre du projet nantais en terme de collaboration entre maître d'ouvrages, maîtres d'œuvre et investisseurs. Nous souhaitons évoquer un « effet contrat » en terme de dynamique de projet. Il semble qu'il existe dans les termes du contrat de maîtrise un effet temporel très structurant pour la mise en œuvre du projet. En effet, le fait d'avoir un contrat de ce type avec un maître d'œuvre va engendrer une contrainte temporelle forte auprès des différents intervenants, que ce soient au sein des administrations ou au sein des acteurs privés : une mobilisation au fil de l'intervention sur chaque secteur, une priorisation des zones d'intervention avec par exemple « pour le Secteur 1, un rendu à telle date... ». Le rendu des avant-projets sur un secteur donné donc son élaboration préalable nécessite la mobilisation ou, du moins, la consultation des différentes directions générales des collectivités publiques municipales et communautaires. Ce cadre d'élaboration place l'intervention de chacun des intervenants au sein d'une contrainte temporelle : la date de livraison de l'avant-projet pour un secteur donné. Même si dans son ensemble, le schéma du plan guide est évolutif, et les secteurs d'intervention modifiables comme nous venons de l'évoquer avec le tramway, les dessins des avant-projets placent les différents interlocuteurs devant une date butoir, qui est celle du rendu de l'APS comme défini dans le contrat. Ainsi, ce dispositif temporel posé par le contrat donne un rythme à l'ensemble des interventions des acteurs à la fois publics et privés. La logique temporelle du contrat est un donc un élément contraignant et structurant pour l'orchestration de l'intervention des différents acteurs. Les termes temporels du contrat constituent selon nous, un élément structurant de la dynamique de la production, et ce pour l'ensemble du projet.

### Dans quelle autre mesure la durée fait –elle exception et contrainte ?

Il existe une autre conséquence du contrat sur la dynamique de projet. Celle-ci tient à la nature et au type de procédure choisis : le marché de définition et le marché de maîtrise d'œuvre. La durée « exceptionnelle » du contrat signé pour l' « île de Nantes » indique le choix d'une stratégie sur le long terme avec un même maître d'œuvre, la recherche d'une sorte de continuité dans le traitement et l'évolution du territoire. Mais, elle indique aussi que le plan des espaces publics puisse être évolutif, ce qui exclut qu'il soit figé. Le pari ici, est que dans la mesure où le contrat est à long terme, c'est une « garantie » supplémentaire pour « sauvegarder » certaines grandes orientations à long terme. Notons toutefois que ce plan-guide n'a pas de statut juridique contraignant par rapport aux documents classiques d'urbanisme. Ce n'est pas un document rendu obligatoire par la législation par exemple. Ceci pose la question de son articulation et de sa transcription ou de ses évolutions par rapport aux documents ayant un statut juridique tels que le PLU par exemple, le PDU...A cet égard, le plan-guide est un instrument de projet qui remplit un rôle que d'autres documents « obligatoires » de la législation et de la production urbaine ne remplissent peut-être pas : la représentation évolutive du projet et pérenne de la production. C'est aussi une innovation dans un processus de projet urbain. Dans d'autres cas, sont utilisés des plans de référence, des schémas, des plans des espaces publics, mais l'inscription des secteurs d'interventions dans le contrat donne au plan-guide un statut original et contraignant. Le plan guide n'est pas un PAZ. Il est comparable aux plan-masse mais il ne porte que sur les espaces publics, et l'élaboration du plan guide à la différence des plan-masse ou des plans de référence a un rythme d'élaboration inscrit dans une temporalité précise malgré son évolutivité manifeste. Par ailleurs, le PDU a par exemple généré la modification des secteurs d'intervention définis par le premier contrat du plan guide : un nouveau secteur a été créé, un autre forme d'intervention compensatoire a été déterminée<sup>86</sup>. Le statut du plan-guide qui n'est pas inscrit dans un cadre juridique précis permet peut-être plus aisément ce type de modification. C'est un exemple illustratif de l'un des avantages des contrats et de ce type d'outils aux dépens des documents de planification ayant un statut juridiques dont la modification peut prendre plusieurs mois. Même si la modification du contrat est soumise au vote des collectivités locales, le temps de soumission de ce type de contrat au vote est généralement moindre que le temps de soumission d'un de ses homologues juridiques (PAZ, révision d'urgence...), documents qui ne sont pas soumis aux mêmes conditions de publicité. Notons que le plan-

---

<sup>86</sup> Avenant N° 2 au contrat de maîtrise d'œuvre Bureau des paysages-Ville de Nantes-Communauté Urbaine de Nantes, 2002.

guide est le résultat d'un contrat, mais il n'a pas le statut d'un document législatif, et ses liens avec la mise en œuvre ou l'application des politiques publiques ne sont pas définis. Ceci pose la question de la place du contrat par rapport à la loi : dans quelle mesure « un plan-guide » au statut juridique inexistant peut-il prévaloir ou comment se gère le passage d'un Plan local d'urbanisme (PLU) au « plan-guide » ou inversement. Ceci pose la question de la gestion technique et politique d'un « territoire de projet » par rapport au reste du territoire », de l'existence ou non d'une forme « d'extraterritorialité » de l'« espace projet » et la question plus globale du mode de mise en œuvre des politiques publiques sur ces territoires spécifiques. Nous rappelons que le plan-guide n'a pas un statut comparable à celui d'un Plan d'Aménagement de Zone, mais à l'usage, il pourrait avoir les mêmes usages (permettre l'action exceptionnelle par rapport aux anciens POS, intégrer à long terme dans les plans, le caractère exceptionnel d'une portion de territoire urbain par exemple). Par ailleurs, dans le cas d'un document sans statut juridique clair par rapport aux documents classiques de la planification urbaine, la question de la réalisation des objectifs qui y sont représentés reste constamment posée : le risque est fort de les voir détournés mais le débat mobilise peu de personnes. L'une des manières de maintenir le respect de ces intentions semble être le fait de confier le contrat à un même maître d'œuvre, et surtout d'assurer des dispositifs de « partage » des intentions du projet global. Ce type de configuration peut questionner sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par rapport à la maîtrise d'œuvre. La frontière semble fragile entre ces deux types d'acteurs. Les outils et documents actuels ne suffiraient-ils pas à jouer ce rôle ? le plan-guide est-il la synthèse de ce qui est issu des différents plans définis par la loi SRU ou est-il un instrument de synthèse a posteriori ? L'esprit évolutif dans lequel s'inscrit la démarche d'élaboration du plan guide le place-t-il dans une situation juridique et de pratique différents de celle des PAZ ? Nous avons donné un exemple d'un mode de fonctionnement de cet outil qu'est le plan guide avec le PDU. Il en existe d'autres pour le centre commercial, ou d'autres lignes de tramway. Nous reviendrons sur le dernier exemple et sur ces questions plus loin. Ainsi, le PDU a modifié les secteurs du plan-guide et la temporalité de l'intervention de la maîtrise d'œuvre, et dans un autre cas, on a procédé à la révision d'urgence du PLU pour une partie de l'île. En terme législatif et de mode d'action publique urbaine, ceci pose la question des outils et modes d'action qui sont utilisés et élaborés ici pour développer les projets aujourd'hui :

- le recours au contrat qui structure l'intervention dans un cadre temporel ;

- l'usage de document sous forme de plan, et qui n'a pas de statut législatif face aux documents officiels, (le plan-guide n'est pas un PAZ, ni un plan d'ensemble, ni un plan masse par exemple).

Il semble que s'opère ici des formes spécifiques de production de la ville et d'action publique, qui ne correspondent pas à une intervention dans le cadre de politiques publiques classiques, ni à l'intervention dans le cadre d'une ZAC par exemple. Est-ce la suprématie du contrat sur le politique lorsque l'on fait signer un contrat par la Ville avant que la compétence d'urbanisme ne soit transmise à la Communauté urbaine qui devient compétente en urbanisme à partir de 2000 ? Est-ce une tactique afin de pérenniser une intervention urbaine en dehors d'un cadre de planification classique ? Cela pourrait s'interpréter de plusieurs façons :

- le maire de Nantes voudrait rendre le projet sur l'île en quelque sorte irréversible ;
- les élus des autres communes n'auraient peut-être accordé les mêmes crédits à la démarche proposée par le plan-guide, sur le territoire de la commune centre et ce, pendant un dizaine d'années ;
- une illustration du manque de maîtrise du gouvernement intercommunal par le maire de la ville-centre, ou du futur gouvernement intercommunal.

Il est difficile d'affirmer ces interprétations, ce sont des hypothèses que nous faisons. Ce contrat ne porte que sur une partie du territoire du projet « ile de Nantes- Rives de Loire ». En effet, il ne concerne pas directement les aménagements potentiels sur les rives des autres communes de l'agglomération comme l'indique les termes « rives de Loire », le plan guide ne porte que sur l'île. On peut se demander comment peut-être perçue par les autres élus de la CU cette contrainte temporelle sur une action sur la commune centre de l'agglomération et qui, par ailleurs, ne s'applique pas sur les autres territoires ligériens du projet. Par ailleurs, nous faisons l'hypothèse que ce projet est le premier projet de l'île et des rives de Loire qui va permettre la construction d'un acteur métropolitain qui s'incarneraient dans l'association de la Communauté urbaine de Nantes (CUN) et la Communauté d'agglomération de la Région Nazairienne (CAREN) au sein le la future MOU au Conseil d'Administration de la SEM en 2004, en quelque sorte, en constituant un projet partageable et se développant « inéluctablement » à l'échelle de l'agglomération et de la métropole. Du point de vue de l'action publique, on peut se demander si c'est la proposition d'un projet qui permet d'augmenter la capacité de gouvernement sur un territoire. C'est là une hypothèse que nous

faisons : une action fortement territorialisée permet d'accroître la gouvernabilité d'un territoire pour les collectivités locales dans un contexte intercommunal et de décentralisation.

Nous faisons aussi l'hypothèse que lorsque la planification est devenue difficile, la MOU minimalise les risques financiers en créant des outils d'action, tel que le plan –guide, qui laisse place à l'évolutivité, mais elle tente de maîtriser certaines grandes orientations avec d'autres outils tels que le contrat. Comme nous le verrons plus loin à travers l'analyse de l'activité de programmation urbaine, certaines ressources d'action sont développées à l'échelle locale tel que le référentiel d'une MOU.

### La portée de cette innovation de processus : le rôle de la procédure dans un contexte européen

Dans le contexte législatif européen évolutif, la procédure de marché de définition est très en vogue depuis le début des années 2000, et comme l'atteste un Atelier Projet Urbain intitulé « le marché de définition au service de la qualité urbaine »<sup>87</sup>, cette procédure est plébiscitée par de nombreux professionnels français. Elle permettrait d'échapper à l'anonymat des réponses, de mettre en concurrence plusieurs concepteurs sur une durée équivalente pour tous les participants, pour élaborer un projet évolutif pendant l'étude, et ce, avant qu'un contrat de maîtrise d'œuvre ne soit signé suite à la sélection d'une équipe de conception. Le choix d'une équipe se fait souvent à partir d'esquisses, donc d'une proposition évolutive.

### La MOU ou la gestion de l'évolutivité

Cette évolutivité est-elle une caractéristique de l'action urbaine contemporaine qui veut être reconnue sous le label non certifié de « projet urbain » ? C'est une caractéristique insuffisante pour définir le projet urbain, mais, il semble important d'évoquer le mode de prise en compte de cette évolutivité souhaitée par la MOU dans l'élaboration de certains projets d'aménagement urbains contemporains à travers la mobilisation de ce type de procédures. Toutefois, certains outils tels que le plan-guide sont-ils plus à même que certains documents de projets actuels de sauvegarder une forme de planification comme le prétendent ses auteurs ? Est-ce par le tracé des espaces publics ? est-ce par la maîtrise sur le long terme de certains sites majeurs –phares, où tout est soumis à une évolutivité ? Le dispositif mis en place pour la mise en œuvre de ce document est de rencontrer les concepteurs avant le rendu

---

<sup>87</sup> Atelier Projet Urbain, « le marché de définition au service de la qualité urbaine », 9 mai 2001, DIV-DGUHC, UNESCO.

final des propositions, ce qui permet de contourner une des contraintes législatives européennes qu'est l'anonymat dans le cadre des procédures d'appels d'offre. Dans la cas nantais, cette procédure aurait été choisie parce qu'elle permettait une forme de débat pendant l'année d'étude de définition, à la fois entre le maître d'ouvrage (en l'occurrence la Mairie de Nantes) et les diverses équipes, et avec « le public » lors de présentations aux associations et représentants des quartiers de l' « île », tout au long de l'avancement des études. Est-ce une nouvelle méthode ou un nouveau cadre pour consulter « le public » avant la sélection d'une équipe de maîtrise d'œuvre ? Cette durée et cette forme de rencontres du public permettent-elles d'instituer une forme de gouvernance stable du projet pour la MOU ? Si l'on se réfère à l'étude de définition du projet des Halles de 2004 à Paris, des acteurs de la société civile ont estimé que le cadre de l'étude de définition est insuffisant pour un projet qui est le centre géographique d'une capitale européenne, et qu'un ensemble de travaux préalables, tels que la constitution d'une maîtrise d'ouvrage partenariale auraient été nécessaires. Ainsi, le temps du débat inter-institutionnel et public devraient peut-être tenir sur une durée supérieure à celle d'une procédure d'étude.

Le plan-guide ne porte que sur les espaces publics de l'île, et cela n'est pas sans effets sur les « programmes immobiliers » qui viennent sur l'île : ce document est utilisé comme une forme de synthèse régulièrement mise à jour de l'état d'avancement du projet. Dans ce cas, lors de la mise en œuvre du projet, est-ce que les documents législatifs prévalent sur le plan-guide ? Quelles formes de complémentarité sont mises en place entre ces différents documents ? Comment est gérée la mise en compatibilité du plan global avec le plan-guide de projet ? En l'occurrence, ce sont des contraintes et des propositions élaborées dans le cadre du plan-guide qui ont contribué en grande partie à la révision d'urgence du PLU. Sommes-nous dans un contexte si différent de la pratique antérieure des PAZ, en matière de planification, en terme d'organisation des espaces publics, en matière de programmation urbaine dans une certaine mesure ? Comme nous le verrons plus tard, ces questions de mise en œuvre de politiques publiques sur des territoires de projet se posent, à la fois en terme de planification, d'organisation, et de programmation. Ces éléments que nous évoquons introduisent des questions sur la notion de planification aujourd'hui, notamment sur la difficulté de planifier sur le long terme en intégrant une certaine évolutivité et une spécificité territoriale (dans une logique de marketing urbain par exemple), et sur la difficulté d'initier de nouvelles pratiques. La constitution d'un cadre d'action avec un plan guide et ce type de contrat permet-il une certaine planification, ou la gestion de certains objectifs ou d'un cadre d'action ? Est-ce lié à la continuité du contrat ou à la présence d'un même maître d'œuvre ou au mode de

représentation évolutif des espaces ? Est-ce l'initiation à de nouvelles pratiques telles que le partage des évolutions à venir des espaces publics avec des investisseurs ou la gestion contractuelle de l'évolution des contraintes sur un projet afin que la MOU sauvegarde certaines de ses « intentions » ? Nous traiterons plus loin cette question de la spécificité territoriale et de la planification sachant que les difficultés de coordination et de mise en compatibilité des différents plans se posent également dans les autres projets, même si sur Lyon –confluence, les modalités mises en place sont différentes de celles élaborées à Nantes. On peut se demander sur le plan de la gouvernance locale, ce que cela signifie de rendre un projet ou un processus « irréversible » dans une certaine mesure (il existe des tranches conditionnelles) en utilisant un contrat. La durée du contrat échelonnée sur une dizaine d'années donne en quelque sorte un rythme implacable à l'avancement des interventions. C'est aussi le signe d'un volontarisme politique fort sur ce territoire spécifique. On peut également émettre l'hypothèse que la Ville de Nantes a conclu ce contrat de maîtrise d'œuvre avant le passage des compétences d'urbanisme à la Communauté Urbaine en vue de rendre également incontournable une intervention sur la Ville-centre. En effet, on peut se demander si le fait d'avoir fait signer le contrat par la Ville de Nantes avant que la CU n'hérite de la compétence d'urbanisme, n'est pas une manière de rendre une intervention sur cette partie du territoire également « irréversible », incontournable auprès de l'ensemble des élus de la CUN, qui hériterait d'un contrat en cours. De plus, si l'on considère le contexte dans lequel le « projet Nantes 2005 » s'est élaboré, nous évoquons ici, le fait que les élus du District aient refusé l'élaboration d'une « schéma directeur » d'aménagement. Ce fait pose la question du poids de la ville-centre dans les votes, ainsi que la priorisation d'une action sur la commune-centre dans une intercommunalité regroupant une trentaine de communes. On peut émettre l'hypothèse que ce procédé symbolise la fragilité de cette orientation stratégique urbaine par rapport à une stratégie potentiellement différente de celle des communes périphériques. Notons qu'en mai 2003, les élus de la Communauté urbaine votent à l'unanimité la création d'une SEM dédiée au projet, mais est-ce un vote confirmant la priorité de ce projet, ou cette forme d'organisation permettra-t-elle davantage de maîtrise de la part des élus sur l'avancement du projet ?

### **III. A. 1. f) Un choix sur la méthode, et non pas sur un concept mais une méthode faisant contrainte**

La collectivité compétente en urbanisme (la ville de Nantes, puis la CUN) décide d'intervenir sur le territoire de l'île à partir de l'espace public. Nous n'avons pas d'explication concernant

le choix de commencer l'intervention par l'espace public sinon l'évocation d'un savoir faire interne existant mentionné par des acteurs. Ce savoir-faire a été initialisé avec une grande partie des acteurs techniques en core présents aujourd'hui dans le cadre des deux derniers mandats municipaux de J-M AYRAULT, qui ont été vécus comme des démonstrations d'interventions majeures sur l'espace public. En effet, certaines compétences internes ont pu être développées dans les services lors des mandats municipaux précédents dans le cadre des Mission Tramway- nouvelle centralité, sur le cours des 50 otages, le long des lignes.... C'est une hypothèse qui nous semble plausible. En effet, on observe un développement de la direction des espaces publics dans les diverses équipes municipales depuis l'arrivée de J-M AYRAULT et la création d'une Direction des Espaces publics dans les services communautaires. Par conséquent, on peut supposer le développement d'un savoir-faire dans ce domaine. Le choix d'intervenir sur l'espace public peut-être dû aux contraintes financières d'un portage foncier ou à certaines acceptions de l'action publique urbaine des élus nantais (BOURDIN 2005). Comme nous allons le voir, ce choix d'une intervention privilégiant une approche par l'espace public tiendrait également à un pari dans la démarche et la visibilité de l'évolution de l'ensemble du projet.

Des paris de la part du maître d'ouvrage public signataire du contrat:

Les techniciens de la Ville de Nantes ayant préparé ce contrat ont énoncé le choix d' « un contrat sur un long terme » s'inscrivant dans une logique de projet urbain à maîtriser sur le long terme. Et ce dispositif permettrait de « structurer une maîtrise d'ouvrage forte face à une maîtrise d'œuvre forte »<sup>88</sup>. Par ailleurs, l'utilisation de l'espace public comme « levier d'intervention » est l'un des autres grands paris du maître d'ouvrage: une grande qualité d'espace public qui suffirait à convaincre les futurs investisseurs de l'ambition et de l'intérêt du site constitue un des éléments fondateurs du projet. Cette logique d'intervention sur l'espace public est peut-être à corréliser avec l'important investissement financier et culturel de la Ville de Nantes sur l'espace public lors des deux mandats précédents. Ce contrat qui préoccupe la MOU dans cette phase amont du projet semble proposer un cadre d'intervention sur le territoire mais aussi un mode d'intervention.

---

<sup>88</sup> Intervention de L. THERY , directeur des services du District de Nantes , Atelier Projet urbain « les marchés de définition au service de la qualité urbaine » DIV-DGUHC, 9 mai 2001, Unesco.



### Comment pourrait-on opérer pour obtenir cette maîtrise de l'évolution du territoire de l'île ?

Selon le contrat, le plan-guide relève d'une logique de planification. En effet, « le plan-guide<sup>89</sup> doit faire apparaître les intentions de planification du projet à l'échelle des 330 ha de l'île », ce plan détaillé « définit les orientations programmatiques des espaces publics, les insertions particulières concernant la volumétrie et les fonctionnalités des constructions en interaction avec l'espace public ». L'un des moyens choisis a été, par exemple, de soumettre à une révision d'urgence une partie de l'île afin de transcrire dans un cadre législatif les propositions du plan-guide. En fait, dans ce cas où le plan guide était en quelque sorte en avance par rapport aux documents réglementaires en terme de planification, il a enrichi la planification. En fait, on peut se demander dans quelle mesure il fait contrainte. Dans certains cas, s'il n'est pas transcrit de façon réglementaire. Apporte-t-il une sorte de contrainte formelle, et informelle qui est de l'ordre d'un processus de contrainte institutionnalisée ? Lorsque le maître d'œuvre rencontre des investisseurs immobiliers, il leur présente le plan-guide, « l'esprit du plan-guide », et la communauté urbaine à travers les techniciens de différents services et la Ville, présente ses ambitions qu'il transcrit dans le plan guide... et de façon tacite, chacun garde en présence à l'esprit que la sentence réglementaire en cas de non-inscription dans l'esprit du plan guide est le refus du permis de construire accordé par les services de la Ville de Nantes (également présents lors des rencontres des investisseurs). On peut se demander, comment ce dispositif peut fonctionner dans un contexte où le maire de la ville-centre ne serait pas le président de la communauté urbaine. Ce dispositif qui place les principes et le plan-guide au centre de la discussion accorde à notre avis au plan-guide un rôle équivalent à celui d'un document réglementaire (POS, PDU...) à l'égard des acteurs extérieurs à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre. Les observations faites sur le terrain nous indiquent que la présentation du plan guide aux acteurs « externes » à la Maîtrise d'Ouvrage Urbaine (désigne ici l'ensemble des acteurs publics Ville, CU et leurs services jusqu'en 2003, puis la SEM et les services des collectivités membres de la SEM à partir de la fin de 2003) et par la maîtrise d'œuvre semble faire loi ou représenter la voix de l'institution publique, auprès des acteurs des acteurs privés souhaitant s'installer sur le site. Ceci place la maîtrise d'œuvre dans une position publique spécifique. Cela nécessite une certaine concertation, un partage des idées relativement préparé au préalable, en amont, entre le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage avant la rencontre d'investisseurs privés (etc) et un « facteur confiance » élevé. Il semble qu'ici le statut de maître d'œuvre a été confondu avec l'exercice

---

<sup>89</sup> Ville de Nantes, « Ile de Nantes. Marché public de maîtrise d'œuvre. Cahier des clauses administratives particulières », 18 septembre 2000, page 27.

de la MOU afin de permettre l'action. Ce dispositif attire d'ailleurs des regards interrogatifs à l'égard du rôle et de la définition de la maîtrise d'ouvrage publique d'un grand projet. Cela souligne la nécessité d'une concertation importante entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre pour élaborer un projet avec un document tel que le plan –guide afin d'éviter toute forme de divergence d'intention lors des rencontres publiques. Cette forme d'élaboration du plan-guide qui reste très évolutif suggère que la planification à long terme n'est pas pratiquée sur le territoire de l'île. Il s'agit d'une forme de gouvernance de projet très évolutive, mais ayant un positionnement et un discours « public » unifié devant les autres intervenants dans le processus de projet. Cela semble être un tout autre cas concernant le statut et le mode d'élaboration du schéma de référence d'Euroméditerranée par exemple. Même si le plan-guide apparaît et est présenté comme plus ou moins modifiable, il semble faire foi d'une position partagée entre le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage concernant le devenir de l'ensemble du territoire concerné par le plan-guide. Nous allons décrire comment le plan-guide qui est le « support » graphique de la démarche est utilisé.

#### Dans quelles mesures le plan-guide ferait-il contrainte lorsqu'il est mis en pratique ?

Nous émettions ci-dessus l'hypothèse que le plan guide faisait contrainte par de l'informel institutionnalisé grâce aux dispositifs, et ce, également par un contrat contraignant la production et la co-production au fil du temps et dans l'espace d'intervention. Nous tenterons à travers quelques exemples de dispositifs d'acteurs d'explicitier l'usage de ce document et des différentes missions du maître d'œuvre dans le but d'avoir un cadre d'action qui repose sur un « discours partagé » de la part du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre :

- lors de la première année du contrat, trois sortes de dispositifs d'échanges avaient été mis en place : le comité de pilotage, le groupe des chefs de projets, un groupe comprenant le maître d'œuvre et l' élu<sup>90</sup>
- après trois ans de contrat, on en compte également trois:
  - les réunions du jeudis qui comprenaient les réunions de 8 à 9 heures regroupant des directeurs de services, le direction de la mission, une chef de projet de la mission, un élu, et quelques directeurs généraux des services de la communauté urbaine et de la ville ;
  - des réunions avec des promoteurs immobiliers, des réunions avec des institutions publiques ayant de l'immobilier sur l'île, et d'autres réunions

---

<sup>90</sup> L'ensemble de ces dispositifs ont été décrits dans la partie sur les organisations de la MOU principale

préalables avec des promoteurs de projets immobiliers qui ne sont pas encore au stade de la réalisation ;

- Enfin, lorsque certains de ces projets immobiliers sont en phase d'étude, les concepteurs liés aux promoteurs rencontrent les maîtres d'œuvre de l' « Atelier Ile de Nantes »<sup>91</sup> pour des mises au point régulières. Ces dernières formes d'intervention du maître d'œuvre relèvent de sa mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

- En dehors de ces réunions collégiales de maîtrise d'ouvrage urbaine élargie (CU, Ville, Mission des quartiers avec les techniciens et parfois Directeurs Généraux concernés) avec la maîtrise d'œuvre, parfois en présence d'investisseurs ou de personnes publiques, les uns et les autres peuvent également rencontrer des promoteurs immobiliers sans la présence des deux parties. Cela dépend essentiellement du stade d'avancement du futur projet immobilier par exemple. On peut distinguer un rôle d'initialisation des contacts et de promotion assurés par la « Mission île de Nantes - rives de Loire », et un rôle plus important de la maîtrise d'œuvre au stade de la mise en œuvre et de l'insertion des projets immobiliers dans l'esprit du plan-guide, dans le projet Ile de Nantes.

Il semble que les diverses missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage stipulées dans le contrat positionnent le plan-guide et ses auteurs au centre du dispositif de concertation avec les investisseurs sur le site. Elles seraient «une sorte de représentation en plan » du devenir du site : à la fois en présentant les intentions du plan-guide en tant que maître d'œuvre et en présentant le plan-guide en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage, en présence du maître d'ouvrage public du projet qui présente également les perspectives du projet dans les mêmes termes. Plus tard, avec la création de la SEM, des experts techniques de la SEM participeront davantage aux travaux de « concertation », de mise en compatibilité du plan-guide avec les projets particuliers. En somme, l'ensemble de ces dispositifs et des « discours » ont pour objectif de rendre « compatible » le plan guide avec les multiples petits projets apparaissant sur le territoire et inversement. En effet, lorsqu'un investisseur ou un promoteur souhaite s'installer sur l'île, il rencontre l'équipe de maîtrise d'ouvrage publique et l'équipe de maîtrise d'œuvre. Le plan-guide lui est présenté, ainsi que l'esprit du projet et ce, ce tour à tour, par le maître d'ouvrage et par le maître d'œuvre. De là, s'engagent les possibilités de

---

<sup>91</sup> Dénomination de la société créée par le cabinet de A. CHEMETOFF , bureau des paysages et le cabinet de BERTHOMIEU, afin de gérer et de mettre en œuvre l'ensemble du contrat portant sur l'île de Nantes.

localisation, de volumétrie. Légalement, il s'avère que le respect des orientations du plan est suspendu à l'accord du permis de construire qui revient à la Ville de Nantes, ou à sa transcription au PLU, ou à la révision d'urgence du secteur concerné (utilisée sur une partie du territoire de l'île en 2003). Il semble que les échanges très réguliers et les discours des uns et des autres lors des réunions avec des promoteurs de projet immobiliers laissent transparaître un discours global ayant les mêmes objectifs, et peu différenciés entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. Dans ce contexte d'unité de discours et de présentation de l'état d'avancement de l'ensemble du projet, il peut apparaître plus aventureux pour un promoteur ou un concepteur de proposer un projet allant à l'encontre des prévisions du plan-guide et de l'assistant à maîtrise d'ouvrage et c'est là l'un des paris de la maîtrise d'ouvrage en choisissant ce mode de travail. C'est ce que nous avons désigné plus haut par un « effet d'institutionnalisation », un « effet de contrainte » du plan-guide. L'évolutivité du plan-guide et de l'ensemble de la programmation du site sont également des éléments présentés lors de ces réunions de « présentation » et de débat d'insertion de projets dans le plan-guide. Nous comparerons plus loin, les dispositifs mis en place pour élaborer le projet Lyon Confluence qui ne sont pas dans un effet institutionnalisant aussi marqué pour de multiples raisons. Entre autres, cela semble tenir déjà aux types de dispositifs mis en place. Par ailleurs, il est difficile d'évaluer si la méthode de suivi et d'élaboration d'un plan-guide au fil de l'avancement du projet permettent « effectivement » de « maîtriser » l'évolution du territoire. Nous constatons que l'outil qui est le plan-guide retrace et propose une évolution à une échelle fine du territoire, et que cela s'opère avec minutie et offre un suivi de l'évolution à une échelle très fine, sans être un document réglementaire. Bref, le plan-guide prend ici un statut d'instrument en vue d'un projet à une certaine échelle mais il n'est pas un document opposable au tiers, et son application tient à sa transcription dans les documents légaux de planification (PLU, PDU). Une question demeure dans la mesure où l'élaboration et l'application des plans de type PLU, PDU peuvent avoir des effets sur la mise en œuvre du plan-guide et sur les statuts du contrat et inversement. Par exemple, afin de renforcer les effets potentiels du plan guide, une révision d'urgence du plan local d'urbanisme transcrivant certaines prescriptions d'épannelage volumétrique, d'alignement, de style proposées dans le cadre des missions de l'équipe de maîtrise d'œuvre viennent renforcer et rendre opposable ces propositions. Ainsi, lorsque le plan-guide devance le PLU, qu'advient-il du rôle des documents de planification validés collégialement par les élus politiques ? En quelque sorte, les prestations qui sont proposées dans ce contrat sont classiques concernant le marché de maîtrise d'œuvre mais ce qui en fait la particularité c'est l'ensemble des missions qui sont confiées, et le fait qu'elles soient posées

selon un planning précis et sur plusieurs années. Dans un cadre juridique imprécis en terme de planification, le plan–guide est un instrument pour l’action, mais il questionne sur les moyens de l’action en terme de légalité par rapport aux décisions politiques impliquées pour l’élaboration d’un document de planification. Sur le projet Lyon Confluence, que l’on étudiera plus loin, l’expertise de l’équipe de F. GRETHER en tant que maîtrise d’œuvre et assistant à la maîtrise d’ouvrage n’est pas présentée en fonction d’une temporalité précise selon des secteurs précis aux dites dates.

### **II. A. 1. g) L’évolutivité et le contrat**

L’introduction de ces aspects contraignants et institutionnalisant du contrat ne rendent pas la dynamique de l’action immuable et permettent par la nature même de contrat des changements. En effet, le contrat n’ayant pas valeur de « loi », il peut être modifié. Ceci n’exclut pas que mobiliser des expertises juridiques et procéder ainsi augmente des coûts de transactions dans un processus de projet. Le contrat a en fait été modifié. En effet, les priorités des espaces d’intervention ont été modifiés : certains secteurs sont devenus prioritaires, et le choix de passage d’un Transport en Commun en Site Propre (TCSP) sur l’île a fortement modifié les prévisions de dates et le découpage géographique du contrat. Les maîtres d’œuvres ne sont pas à nouveau sélectionnés dans le cadre d’un concours... Ainsi, le contrat à long terme favorise également la stabilisation des partenaires de la conception. En conclusion, au-delà de ces contraintes d’urbanisme transcrites ou non dans les documents réglementaires, il nous semble que l’un des grands intérêts du contrat de maîtrise d’œuvre tel qu’il est composé est d’apposer des contraintes temporelles à l’intervention sur le territoire de l’île. En effet, les dates d’interventions sur les différents secteurs sont définies dès la signature du contrat. L’avancement du projet devient en quelque sorte « contraint » par le contrat. Il semble que cela génère des effets sur les modes de coopération et de décision entre acteurs publics et privés. Ainsi, la méthode et les outils choisis font contrainte sur la production urbaine, et ce, sur les espaces publics tout autant que sur les programmes immobiliers. Ainsi, il nous semble que ce contrat tel qu’il est conçu scelle une dynamique sur 10 ans : c’est un dispositif qui fait contrainte sur les diverses interventions privées et au sein des services des collectivités, qui impose un certain rythme d’avancement de l’intervention sur le territoire. On peut qualifier ce dispositif d’innovation –process notamment en faveur de certains modes de mise en coordination de l’intervention des acteurs internes à la MOU, et externes. Il est exagéré d’énoncer que le contrat rend le projet irréversible puisqu’il contient certaines tranches conditionnelles. Toutefois, il agit comme moteur et comme contrainte temporelle de

l'ensemble de la production. Ainsi, ce contrat est comme un scelleur de dynamique de projet et de mise en compatibilité avec une grande partie des interventions du projet. Un outil de contrainte pour l'ensemble de la production urbaine sur le territoire de l'île. Un des effets possibles du point de vue de la gouvernance est que dans une certaine mesure, le contrat diminue l'incertitude sur la gouvernance locale et son refus de choisir d'intervenir sur ce site. En effet, les élus du District avaient refusé l'élaboration d'un schéma directeur au sein du District en 1996, mais le contrat de maîtrise d'œuvre étant signé par la Ville de Nantes avant que les compétences d'urbanisme ne soient transmises à la future communauté urbaine, l'intervention sur un territoire de la commune –centre de la communauté urbaine devient quasiment « irréversible ». Le contrat donne un rythme d'avancement au projet et rend dans une certaine mesure incontournable son avancement et l'intervention sur ce site. Ici, la MOU utilise un contrat ayant un statut juridique mais ne relevant pas de l'urbanisme réglementaire pour sceller la dynamique de projet. Ce contrat original constitue une innovation-process : il se crée un type de contrat nouveau qui correspond à la démarche de projet que la MOU veut adopter.

### **II. A.2. LYON CONFLUENCE, UN CONTRAT PLUS CLASSIQUE**

Sur le Confluent, on constate certaines innovations après un sursaut d'une maîtrise d'ouvrage qui souhaitait finalement gérer un processus évolutif plus qu'un dessin fini, comme le passage d'une ère de la planification à l'ère du projet. Des innovations- process portent sur les montages partenariaux plus qu'à l'échelle de l'ensemble du territoire de projet. Nous évoquons ici de la gestion de la mise en compatibilité de diverses interventions dans la processus de projet. Cette question est liée aux modes de coordination qui sont mis en place par la MOU en vue du projet.

### **III. B. UN CONTRAT DE MAITRISE D'ŒUVRE DIFFERENT A LYON-CONFLUENCE**

Nous souhaitons mentionner la place du contrat de maîtrise d'œuvre confié au groupement MBM puis à GRETHER-DESVIGNES-RFR, qui en fait diffèrent de celui des maîtres d'œuvre CHEMETOFF -BERTHOMIEU. Notre objectif ici est de montrer que la nature du contrat de GRETHER –DESVIGNES n'a pas les mêmes effets en terme temporel. Le premier groupement proposait un dessin figé du devenir du site, un plan des espaces publics « fini ». Cette pratique associée à la programmation immobilière qui avait été commandée aurait rendu le projet « fermé », « figé » ou encore risqué en terme financier. Par ailleurs, cela peut

apparaître comme une maîtrise d'ouvrage urbaine qui gère plus ou moins l'évolutivité dans un projet et qui prend de grands risques financiers, ou encore certaine de la mobilisation financière de son projet. Ainsi, elle n'adopte pas la posture de gestion de l'incertitude au fil du temps, des tendances des marchés immobiliers et des goûts, ou encore ne se référant pas à certains aléas existant dans la réalisation du projet (partenariats à construire, et programmation à définir avec les partenaires...). Ceci peut s'expliquer comme un choix de proposition de la MOv et AMO, comme une commande de la MOU, ou comme une étape dans l'émergence marketing ou politique d'un projet. mais la MOU a adopté une autre attitude face à cette proposition qui prévoyait une mise en cohérence des diverses programmation dès l'amont du projet , en planifiant. Le contrat qui sera élaboré avec GRETHER-DESVIGNE-RFR est en fait davantage basé sur des tranches d'études à réaliser et des missions d'accompagnement de la MOU. En effet, le contrat est défini selon trois tranches :

-la 1<sup>ière</sup> tranche : les maîtres d'oeuvre ont une mission d'étude sur l'ensemble du périmètre du projet comprenant l'établissement de la composition urbaine et de l'organisation du site, tout en considérant les contributions issues de la concertation publique. Cela se fera également en prenant en compte les études urbaines techniques de faisabilité et de phasage. Ceci n'exclut pas l'évolution du plan d'aménagement, la définition de la programmation et du mode opératoire. A cela s'ajoute la mise à jour du projet urbain et l'assistance à l'élaboration du dossier de ZAC. Cette première tranche dure 18 mois.

-la 2<sup>ième</sup> tranche : elle nécessitera un ordre de service et comprend une mission d'étude pour l'établissement des documents de réalisation de ZAC. Un PAZ sera également détaillé sur la première tranche opérationnelle, en fonction du choix du maître d'ouvrage. Est également incluse la mise à jour du « Schéma directeur des espaces publics », ainsi que l'établissement d'un cahier des charges urbanisme-paysage-architecture des divers îlots. Ceci se faisant également avec une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

-la 3<sup>ième</sup> tranche : elle commencera avec un nouvel ordre de service et comprend une mission d'étude portant sur l'élaboration des cahiers des charges des espaces publics. Elle inclue également une mission d'urbanistes-paysagistes-architectes en chef, en vue de coordonner le travail des divers architectes et concepteurs, d'assister la SEM pour formuler des avis sur les projets et de tenir à jour les éléments de référence du projet.

La durée de cette tranche est prévue de cinq ans et les délais partiels sont prévus au cas par cas.

### **III. C. COMPARAISON DES DEUX TYPES DE CONTRATS**

Il semble que les missions de CHEMETOFF-BERTHOMIEU et de GRETHER DESVIGNES-RFR<sup>92</sup> sont comparables (AMO, suivi et élaboration de plans de référence des espaces publics, coordination des divers architectes et concepteurs...). En effet, GRETHER et DESVIGNES ont également certains espaces publics en maîtrise d'œuvre directe comme l'Atelier Ile de Nantes. Toutefois, ce qui semble très différent c'est la territorialisation, en particulier le découpage de l'intervention par secteurs inscrits dans une temporalité dans le cas nantais, et qui n'existe pas à Lyon. L'intervention de GRETHER-DESVIGNES n'est pas inscrite sur un territoire à une date donnée, elle porte sur le territoire choisi progressivement par la MOU. Cela n'apporte pas la dynamique « conventionnelle » que peut apporter le rythme de mise en œuvre du plan-guide. Ceci n'exclut l'intervention de certains secteurs à Nantes mais le rythme des rendus est peu modifié. Toutefois, le travail de mise en compatibilité des divers projet par rapport au plan de référence de l'espace public élaboré par l'équipe d'urbanistes – paysagistes subsiste. Pour Lyon –Confluence, l'une des innovations du processus ne se situerait pas dans le mode de mobilisation des maîtres d'œuvre, mais par exemple dans le mode d'association d'investisseurs ou encore de partenaires qui sont des propriétaires fonciers. Il semble que dans le cas nantais , la césure maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre est en quelque sorte dépassée, leur mode de coopération et es modes de coordination adoptés tentent de favoriser une concourance dans la réflexion et l'approche territoriale des maîtres d'ouvrage comme des maîtres d'œuvre. Aussi, dans la poursuite de notre analyse sur la coordination nous parlerons parfois des maîtres d'œuvre urbains.

---

<sup>92</sup> RFR est un bureau d'étude qui s'est retiré du groupement après avoir eu des interventions concernant certains équipements (passerelles...)



## PARTIE II. CHAPITRE IV. EXERCER LA MOU OU GERER UNE PROGRAMMATION URBAINE CONCURRENTIELLE ET INNOVANTE

Si l'on considère la question du point de vue d'une classification faite par des géographes (BRUNET 1992), Lyon se positionne au rang des « grandes villes européennes intermédiaires » à côté de Dublin, Francfort et de Genève. En 1992, à l'exception de Paris, aucune ville française n'a encore atteint les classes 2 ou 3 des « métropoles européennes » constituées par des capitales d'état mais aussi certaines capitales régionales majeures telles que Barcelone, Munich, Milan. Comment changer de rang du point de vue des différentes MOU du projet ?

### Quels types de projets faut-il développer ?

Il semble important de rappeler que la programmation urbaine de ces projets doit en faire des projets icônes qui placeraient ces métropoles sur le marché des villes concurrentielles. Par exemple ils doivent attirer des investisseurs financiers (immobiliers, industriels, tertiaires...), un peu à l'instar des vitrines de magasins montrant les qualités de certains produits, ou de logos qui sont des effigies des marques et garantes des qualités d'un produit. Pour être concurrentielles, ces métropoles doivent montrer une icône avec une offre urbaine exceptionnelle. Pour cela, la programmation urbaine est l'un des supports de l'argumentaire concurrentiel: l'offre doit être nouvelle, voire innovante, pour être concurrentielle sur le marché des territoires métropolitains. En évoquant les modes de programmation des projets, nous préciserons comment ces villes se construisent une « nouvelle image », au sens du marketing urbain, comment les MOU tentent de constituer les éléments de cette nouvelle icône. A Nantes, l'une des icônes aurait pu être l'île Feydau, ou le tramway, ou encore le Cours des 50 otages. Aujourd'hui, la future ou l'actuelle icône, c'est l'île de Nantes. Mais, certains édiles la souhaiteraient plutôt comme l'icône de la métropole Nantes-saint Nazaire. Pour cela, un changement d'échelle géographique et de représentation semble s'opérer à travers le recours au paysage et au patrimoine (naturel, industriel, paysager...) liens communs aux deux agglomérations. A Lyon, le projet est lancé dans le but de constituer une icône d'une métropole de l'Europe du Sud –Est. Cette icône d'une capitale européenne utilise plus ou moins les paysages et les patrimoines existants (les Balmes mais pas les silos). A Marseille, Euroméditerranée<sup>93</sup> doit devenir une icône tertiaire, un symbole d'un développement économique tertiaire remplaçant l'ère industrielle à en croire les plaquettes publicitaires. Dès le départ conçu comme tel, le développement du projet considère assez peu

---

<sup>93</sup> TIANO C., thèse en cours au LTMU, sous dir. A. BOURDIN

les aspects de transformation du patrimoine dans le secteur de la Joliette, même si cette attitude va évoluer dans le temps. Au-delà de ces grands objectifs de marketing territorial, quels sont les ressorts des modes de programmation et les programmes proposés par ces MOU ? Au cours de cet exercice d'analyse de l'activité de programmation dans le processus, nous constatons en fait qu'il est difficile de séparer le travail de programmation des modes de coordination du travail des différents acteurs. C'est peut-être l'un des effets d'une programmation des projets qui est évolutive ou par parties (multiples petits projets), et pour lesquelles les constitutions de maîtrise d'ouvrage peuvent également varier. Il est probablement insatisfaisant de définir la programmation urbaine en quelques lignes. Des recherches sont actuellement en cours afin de définir les tendances de pratiques dans la profession ou encore concernant le statut de la profession <sup>94</sup> en France. Mais, il semble important d'en donner quelques caractéristiques afin de situer notre propos. J. LECUREUIL (LECUREUIL 2001) définit le programmiste –urbaniste comme un « technicien chargé de définir le « contenu » urbain, c'est-à-dire les composants de la ville et leurs exigences de fonctionnement. Ils se distinguent des architectes-urbanistes qui définissent le « contenant », c'est-à-dire l'organisation spatiale de la ville. Plus loin, il définit la programmation urbaine comme étant dans le processus d'études d'une création urbaine, la définition d'un « contenu » qui doit au moins au départ être préalable à la définition du contenant » (LECUREUIL 2001). Nous verrons plus loin que cette deuxième acception propose un ordre dans le déroulement du processus de projet qui ne correspond pas à la gestion de la programmation dans les processus de projets que nous étudions. L'analyse permet également de mettre en évidence l'aspect désuet ou risqué de modes de montages de projets issus des logiques de projets au développement linéaire. En effet, la différenciation entre la définition des contenus et des contenants n'est pas si aisée dans le temps comme cela pourrait dans un processus de production linéaire idéalisé. Nous l'évoquerons avec l'observation d'une recherche d'une dynamique de concourance dans les projets. Nous constatons, au fil des trois projets que la programmation est caractérisée par une grande évolutivité au cours du temps. De plus, la MOU recherche des innovations soit dans la nature du programme, soit dans la génération de dispositifs spécifiques. Par ailleurs, l'analyse de l'activité de programmation permet aussi d'éclairer le rôle des élus politiques de la MOU dans ces processus de projets.

---

<sup>94</sup> Cf : travaux de RAMAU, réseau de recherches français sur les professions en architecture et en urbanisme. Programme d'évaluation des villes nouvelles françaises. Et travaux d'évaluation sur les professions et les villes nouvelles.

#### **IV. A. ILE DE NANTES : UN MODE DE PROGRAMMATION PLUS ENDOGENE**

Nous observons plusieurs modes de programmation en vue du projet Ile de Nantes. Dans un premier temps, la programmation a porté sur l'immobilier traditionnel (bureaux et habitat) et le domaine culturel.

##### **IV. A. 1. Une programmation virtuelle et floue**

Nous entendons ici par programmation virtuelle les éléments qui vont susciter les rêves, l'imaginaire, une nouvelle vision du territoire Ile de Nantes ou des rives de Loire. Ces éléments seront repris dans certains cas dans la programmation réelle. Nous allons les aborder selon trois aspects :

- les rêves et la culture ;
- les édiles politiques : le référentiel ;
- les plans marketing et les montages.

Est-ce une programmation ex-nihilo ? Comme nous l'avons évoqué dans une histoire du projet « Ile de Nantes- rives de Loire », ce projet n'est pas le fruit d'une décision d'aménagement récente. Plusieurs projets ont été proposés pour ce territoire, mais ils n'ont pas été réalisés. Et le passé historique du site fortement entretenu dans le débat culturel rend difficile une programmation urbaine ex-nihilo. Les premiers projets d'urbanisation de la pointe Ouest par des acteurs privés divers (ACEL, sociétés locales, associations) ont parfois permis de mettre en évidence les potentialités de ce territoire (1970-80). Le territoire de l'île de Nantes a les caractéristiques des friches industrielles et portuaires européennes avec leurs infrastructures ferroviaires, leurs hangars, leurs quais, mais aussi leurs quartiers d'habitat ancien, un centre commercial régional, des équipements à l'échelle de l'agglomération...

##### **IV. A. 1. a) L'invention d'un axe d'action**

Si l'on se réfère à l'histoire du projet « Ile de Nantes », en particulier à son long processus d'émergence, on peut comparer la phase d'élaboration du document prospectif « projet Nantes 2005 » avec une phase de réinvention du monde. En effet, il y est proposé de grands axes « fondateurs » de l'avenir de l'agglomération. Ces éléments « fondamentaux » étaient présents dans les actions locales antérieures (actions de l'ACEL, études de PERRAULT-GRETHEL...) mais ils n'étaient pas présentés publiquement, comme les supports d'une nouvelle forme d'action globale sur le territoire désormais « métropolitain ». Ainsi, le fleuve est énoncé comme le lien entre Nantes et Saint Nazaire, et la « renaissance de la métropole se fera par son fleuve ». Ce sont autant d'éléments qui participeront à la naissance et à une forme

de congruence qui, à notre avis, vont enclencher le processus de projet qui prend forme aujourd'hui. Par ailleurs, avant 1995, de nombreux projets nourriront des lignes de la forte valeur spéculative et onirique de l'île. Les travaux sur les pratiques et la culture du fleuve (DEVISME 2001) dans le pays nantais ne manquent pas pour ajouter une dimension culturelle et onirique à la Loire et aux îles de son lit. L'arrivée de fonctionnaires nouveaux jouant le rôle de « passeurs » et d'animateurs de débats sur l'avenir de l'agglomération (en l'occurrence le nouveau directeur du District quelques cinq ans avant le passage du District en Communauté Urbaine) vont constituer des conditions favorables pour élaborer ce que nous avons comparé à un référentiel d'action publique (JISTA 2001). L'élaboration de ce référentiel semble se poursuivre aujourd'hui à travers « l'axe de la métropole [qui] est incontestablement l'estuaire, c'est lui qui donne véritablement son sens à une réalité Nantes-Saint Nazaire »<sup>95</sup>, et avec l'élaboration du SCOT. Plus loin, nous évoquerons également comment la dimension onirique est évoquée de façon artistique sur l'île et le fleuve.

#### **IV. A. 1. b) des rêves pour le site : entre une programmation de « la mémoire » et une projection vers l'avenir:**

Annoncées à maintes reprises par les élus de la Communauté urbaine depuis 2000, les machines de l'île sont devenues officielles en juin 2004. Ce seront une baleine, un arbre et un éléphant « géant » qui animeront l'île de Nantes sur différents sites : l'arbre haut de plusieurs dizaines de mètres sera situé sur le site du « tripode », l'éléphant se déplacera le long du quai des Antilles, et une baleine emmènerait des visiteurs dans la Loire. Rappelant en quelque sorte les « géants » des précédents festivals de rue, les nouveaux venus sont appelés à animer les sites urbains de manière pérenne. Comment a émergé une telle programmation urbaine ?

#### **IV. A.1. c) la multitude de programmations culturelles « alternatives » et « officielles »**

L'ensemble du processus de projet de l'IDN-RDL est accompagné d'une politique culturelle. Le territoire de l'île inspire de nombreux artistes depuis les années 1990 en particulier. En effet, une politique publique culturelle soutenue par la municipalité est développée sur l'île : les thématiques sont diverses. Dans un premier temps, elles sont portuaires et fluviales, et les formes de manifestations sont à la fois la venue des bateaux « mémoire du trafic », des festivals de musiques, tel que le « festival en l'île » initié par des associations installées sur

---

<sup>95</sup> THERY L., « Le développement de la métropole Nantes-saint Nazaire : la force de ses contradictions », in Institut Kervégan, *Métropole, questions pour Nantes*, Centre d'étude pour la mise en valeur des savoirs et des talents de la société civile, décembre 2004, page 91.

Laurent Théry est alors le directeur général des services du District de 1995 à 2000. Il deviendra en octobre 2003, le directeur de la SAMOA, SEM en charge du développement du projet Ile de Nantes.

l'île. Bref, elles oscillent entre évoquent le du patrimoine historique, au voyage, à la musique contemporaine... A partir de 1990, l'artiste Jean Blaise, dont la troupe avait été accueillie par J-M AYRAULT alors maire de Saint Herblain lorsque la Maison de la Culture avait été menacée par le maire de Nantes, anime le spectacle des Allumés. Pendant sept ans, des villes portuaires sont les « invitées » des spectacles (Buenos Aires, Barcelone...) (DEVISME 2001). La dimension portuaire se développe dans les thématiques culturelles, comme par exemple « cargo 92 » à travers la tournée mondiale d'un navire le « Melquiadès. Ville de Nantes ». A son bord, plusieurs artistes tels que la MANO NEGRA, les compagnies de danse de Philippe DECOUFLE et de Philippe GENTY participeront à réhabiliter l'image de Nantes, ville du commerce triangulaire. Le festival des trois continents (1978) bien que n'ayant pas de site dédié sur l'île de Nantes, est l'un des plus anciens de la Ville sur cette thématique, il évoque également les liens historiques et culturels entre Nantes et d'autres continents lointains. Sur le même thème, « les anneaux de la mémoire » rassembleront un ensemble de manifestations (débat, colloques, expositions) évoquant « l'histoire de la traite négrière, des problèmes contemporains de l'esclavage et de l'échange inégal » (DEVISME 2001).

#### La thématique marine, fluviale et portuaire

De multiples associations mènent des recherches sur l'histoire locale (LUNEAU 2003). Le site de la pointe Ouest reste un espace sur lequel les projections ont été et sont nombreuses. En 2002, Y. GUIN, élu municipal chargé de la politique culturelle de la Ville de Nantes propose une « cité des arts ». De même, le collectif associatif sur les thématiques du patrimoine industriel et maritime propose depuis plus de dix ans des projets d'activités, de chantiers, des manifestations, qui, en 2005, ne sont pas encore mis en œuvre. Par ailleurs, une étude d'évaluation et de formalisation de ces différents projets a été commandée par la CUN urbaine en 2002. En somme, il existe aujourd'hui de multiples propositions initiées par la « société civile » et par les collectivités locales qui participent à l'émergence d'une forte dimension culturelle sur ce « futur centre de la métropole ». En 2003, la CUN commande au cabinet d'études CULTURA, une « étude conceptuelle et de programmation sommaire (...) en vue de la création d'un équipement culturel et touristique de haut niveau sur la pointe ouest de l'île de Nantes ». Est-ce si loin d'un centre international des affaires avec une salle d'exposition comme proposé quelques années auparavant par le port autonome... ? Cette expertise culturelle du Cabinet CULTURA fera un audit auprès des associations des chantiers et de la Navale. Certaines propositions sont évoquées ci dessous :

- un projet de Cité des arts de Yannick GUIN (2002) ;

- des squatts artistiques dans des « blockaus » du boulevard Léon bureau ;
- le regroupement des salles de musiques « l'olympique », le « trepolino » : récupérer les dynamiques culturelles de l'agglomération autour de « musiques actuelles » pour le site de l'ancienne usine à glace située au Sud de l'île.
- la valorisation du patrimoine industriel, fluvial et maritime : un projet muséal avec le CNAM régional, une association « entreprise et patrimoine » avec un projet de maison de l'aventure industrielle; une association « les anneaux de la mémoire » propose un projet de musée maritime, une rénovation de navires et construction d'un « quatre mâts » avec un atelier de recherche universitaire pour des innovations et un chantier d'insertion.

Cette étude recense et évalue dans un second temps les offres et les projets d'offre culturels en lien avec le site « île de Nantes ». Sont étudiés 7 projets repérés par la CUN et six autres projets strictement institutionnels. Les propositions des associations du patrimoine industriel et fluvial, du CNAM et des universités sont au nombre de sept :

- le musée de la traite et de l'esclavage ;
- le projet « explorations » ;
- la reconstruction d'un quatre mâts barque ;
- les nefs de l'aventure industrielle proposées par le CNAM ;
- le centre de culture scientifique et technique (CCSTI) ;
- les manèges et appareils ludiques de Manaus la machine ;
- le musée national de la marine de commerce.

En Juillet 2004, la construction d'un mémorial des anneaux de la mémoire a été votée par les élus. D'autres propositions sont également en cours d'élaboration :

- le projet muséographique du château des Ducs de Bretagne ;
- les projets de musées départementaux de Loire-Atlantique ;
- la transformation du muséum d'histoire naturelle ;
- la rénovation de la médiathèque centrale ;
- le musée Jules Verne ;
- l'accueil de paquebots débuté en 2003 sur le quai Wilson.

Ainsi, les notions de patrimoine et de mémoire sont très souvent évoquées depuis la fermeture des chantiers navals. Nous pouvons percevoir à travers ces divers exemples des dynamiques culturelles mobilisant des notions liées aux identités locales dans des logiques de concurrence territoriale : dans quelle mesure, les projets de territoire « île de Nantes-rives de Loire »

incarnent-ils ces dynamiques ? S'agit-il d'une logique itérative, évolutive, en devenir ? Un rapport d'étude de J.Y. PETITEAU (2002) évoquait ce travail sur la « mémoire » de Nantes, à travers les multiples spectacles et thèmes que nous avons évoqué ci-dessus<sup>96</sup>. En juillet 2004, un « projet culturel » de l'île de Nantes est dévoilé : le projet des Machines de MANAUS, avec la construction de l'éléphant, de l'arbre et de la baleine. Ces machines géantes s'installeront en lieu et place du bâtiment dit « le tripode » (site d'anciens bureaux du ministère des affaires étrangères), sur les quais et face à la Loire. Ces animations culturelles s'inscriraient dans la lignée des spectacles de rue. Il y eut toutefois quelques débats concernant les coûts très élevés de ces « machines à rêver », notamment de la part d'opposants municipaux. Par ailleurs, les travaux du musée du château sont en cours. Le quai Wilson a accueilli son premier paquebot en Août 2003. A l'exception du mausolée de la mémoire qui est prévu, le thème du commerce n'est pas traité dans les premières réalisations.

Certains éléments des thèmes liés à la « mémoire » ont eu gain de cause : le collectif associatif installé sur le site DUBIGEON qui développe ses projets depuis plus de dix ans a obtenu le classement en tant que patrimoine historique de la grue Titan du quai des Antilles, et celui de la nef DUBIGEON. De plus, ils ont obtenu un droit d'occupation et une mise aux normes des bâtiments par les services municipaux pour l'accueil du public. Ainsi, une Maison des Hommes et des Techniques a été installée dans ce bâtiment, et un entretien du site est assuré par les services municipaux, ainsi que quelques aménagements pour une promenade au bord du fleuve. Nous ne développerons pas davantage la thématique culturelle, mais l'ensemble de cette dynamique à la fois associative et institutionnelle suggère l'importance de la dimension culturelle dans la requalification et le développement de nouvelles pratiques sur l'ensemble du territoire de l'île. Certains thèmes tels que le port et la mémoire semblent davantage dirigés vers les populations locales qu'envers le public extérieur. Toutefois, la troupe Royal de Luxe a placé Nantes comme ville phare des arts de la rue avec ses spectacles, et les géants subsistent sous une autre forme dans la politique culturelle de 2004. Après l'histoire du commerce, le temps des machines industrielles, en guise de thèmes, il s'agit aujourd'hui de machines à loisirs.

#### **IV. A.1. c). b) la thématique de l'île dans la politique culturelle**

Cette thématique est plus récente, bien que peu formalisée dans un discours officiel ou municipal, diverses manifestations vont développer des pratiques et des venues sur le territoire de l'île. Parmi les plus vastes en vue d'amener du monde sur l'île, on compte :

---

<sup>96</sup> Chapitre I. A. § 3

- les spectacles de rue : septembre 2000 les géants de Royal de Luxe,
- les expositions des projets, les cours proposés sur les anciens chantiers, dans l'ancienne nef de direction des chantiers DUBIGEON. Cette offre d'activités est d'ailleurs encore en cours de définition en 2004, parfois uniquement soutenue par les associations, d'autres fois soutenue par la municipalité. L'un des effets est l'usage du site par le grand public.
- le « festival l'île était une fois... » qui existe depuis 1998 propose à tous publics à la fois de la musique, des expositions, il est organisé par des habitants de l'île, avec le soutien de la municipalité. Il en est de même pour le « festival en l'île ».

Déjà à Saint Herblain, le maire J-M AYRAULT avait accueilli la troupe de la Maison de la Culture de Jean Blaise. Cette équipe va participer très activement à la politique culturelle de toute l'agglomération nantaise. En d'autres termes, les manifestations d'initiatives publiques ou privées participent à l'appréhension nouvelle de l'histoire du territoire de l'île et du fleuve auprès de divers publics.

#### **IV. A.1. d) de la culture au récit**

Le Centre de Recherche de Développement de la Culture (CRDC) animé par Jean Blaise sera l'un des éléments de la politique culturelle nantaise. En effet, Jean Blaise qui dirigeait en 1980 la Maison de la Culture de Nantes, qui fut démantelée par M. CHAUTY, anime le CRDC. Le CRDC produit des événements qui feront référence dans le monde culturel au plan national. Le spectacle des « Allumés » devenu « fin de siècle » prend également une dimension internationale. De même, des spectacles de la troupe « Royal de Luxe » travaillent différents thèmes : « océan », « bateau » , « continents » (un cargo s'arrête dans plusieurs ports africains et sud-américains avec à son bord la reproduction d'une rue de Nantes), « Afrique » (le retour de « moussa » après sa traversée de l'Atlantique en bateau » en 1998, la girafe en septembre 2000) « la rue » (un géant vit dans un arbre pendant une semaine ». Ces événements génèreront un nouveau mode d'occupation des espaces de friches, des espaces publics du centre de l'agglomération. « L'effet côte ouest » est évoqué par plusieurs auteurs (ROSEMBERG 1999, DEVISME 2001) dans la démarche de marketing territorial de Nantes dans les premiers mandats de J-M AYRAULT. Ce marketing territorial vise à mettre en valeur la « qualité de vie » à Nantes, et met en évidence le souhait de la municipalité Ayrault de positionner Nantes comme métropole majeure du « grand ouest Atlantique » (CARRIERE, FARTHING 2000). L'un des axes prioritaires est alors de « faire évoluer les outils dans le



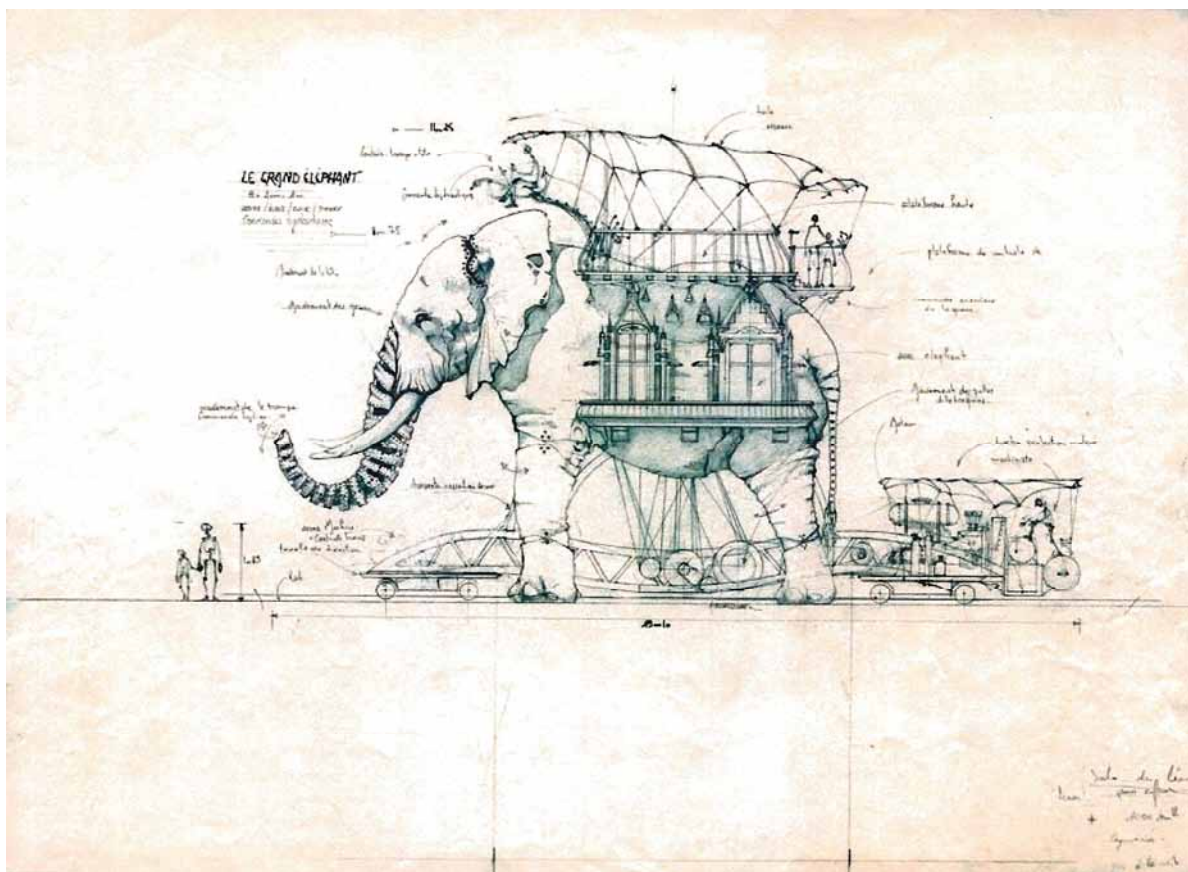
contexte districale » (DEVISME 2001), L. DEVISME évoque le passage de « Nantes la grise » à « Nantes la bleue ». Selon l'auteur, « l'effet côte ouest » développé dans ce marketing urbain va replacer au premier plan la géographie estuarienne.

#### **IV. A.1. e) Les machines, artefact de la politique culturelle**

En 2004, cette dynamique onirique se poursuit. Les arts de la rue deviennent un spectacle en continu dans l'espace urbain. En effet, des géants seront en permanence présents dans la ville. Ce ne sont plus des machineries nécessitant des hommes suspendus à l'image des théâtres du XVII<sup>ème</sup> siècle, avec des machines en mouvement automatisé sur rail, ou plantés. Bref, au lieu d'un musée du type de Bilbao, ce sont des manèges en mouvement dans l'espace urbain qui sont proposés : un éléphant géant transportant des passagers et roulant sur rail, un arbre géant aux jardins suspendus et aux hérons en mouvement, une représentation du monde marin. L'ensemble du projet comprendrait en somme une baleine, un éléphant (transportant une trentaine de personnes), un monde marin, un aérodrome, un arbre aux oiseaux (30 mètres de haut), une arche, un carrousel des éléphants.

#### **Figure 25 : Dessin de l'éléphant**

Source : MANAUS-LES MACHINES. 2005



Le projet des Machines est en fait la dernière programmation ludique et touristique phare du projet nantais proposé par Pierre OREFICE (Association MANAUS) et François DELAROZIERE (Association la Machine). Dans le cadre d'un financement à la hauteur de 4 865 000 euros (hors taxes)<sup>97</sup>, la CUN a acheté la réalisation de machines (réalisation de l'éléphant, des premiers éléments de l'arbre aux oiseaux et du monde marin) et la mise en scène de leur fabrication dans une Galerie des machines d'une valeur de 1 472 600 euros (hors taxe). Un atelier d'exposition et une galerie seront co-financés par le FEDER, le Conseil Régional, et le Conseil Général.

La programmation des « machines » urbaines nécessite des expertises juridiques et des innovations dans le processus.

Ces machines exceptionnelles et uniques sont encore au stade d'invention et de maquettes. Elles suscitent de nombreuses expérimentations. Par exemple, pour les premières parties de l'arbre aux oiseaux, le service des espaces verts de la Ville expérimente avec les artistes et deux étudiants de l'Ecole d'horticulture d'Angers, testent des végétaux pour ce jardin suspendu de plusieurs dizaines de mètres de haut. Pour réaliser une première phase du projet, plusieurs expertises ont été sollicitées. La mise en place de ce programme urbain a nécessité une expertise juridique dans la mesure où c'est la communauté urbaine donc un organisme public qui achète les machines, autrement dit, l'achat devrait être soumis au code des marchés publics. Or, ici, il s'agit de l'acquisition d'une œuvre artistique au sens de l'article 35.III.4° du Code des marchés publics. Aussi, il n'y a pas de mise en concurrence sur ce marché. L'unicité et l'originalité de l'œuvre ont également permis de donner le même cadre juridique à la scénographie. L'usage de ce statut pour une œuvre « d'art » qui devra être par la suite exploitée pendant plusieurs années est une innovation juridique en France. Ainsi, l'exploitation touristique de la galerie de construction des machines a également nécessité une expertise juridique qui est en cours : quel est le statut d'un exploitant d'une œuvre artistique ? Plusieurs possibilités existent dont celle de la concession à un organisme privé. Par ailleurs, ce programme a modifié une partie du contrat CHEMETOFF-BERTHOMIEU. En effet, l'AIN a en charge une mission de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement de la galerie des machines. Ainsi, dans la mesure où il s'agit d'un contrat, il semble aisé d'en modifier les missions dans la mesure où le cadre juridique le permet. Ainsi, il n'y a pas forcément de mise

---

<sup>97</sup> Délibération N° 2004-163, « 101-Nantes-île de Nantes-les machines de l'île-l'atelier des machines et la galerie des machines-approbation des programmes et des enveloppes financières prévisionnelles, conseil communautaire du 18 juin 2004, Nantes métropole-Communauté urbaine.

en concurrence de maître d'œuvre si la mission s'élève à moins de 230 000 euros ( hors taxes). En fait, il apparaît que la maîtrise d'ouvrage urbaine recourt de plus en plus à des expertises juridiques pour encadrer ou contourner des obstacles juridiques contraignants, comme c'est le cas ici avec la mise en concurrence. Elle fait des choix de programmation et construit le cadre juridique innovant si nécessaire. En fait, la programmation des machines est une histoire liant de vieilles connaissances. P. OREFICE, l'un des auteurs des machines, est un ami de longue date de J-M AYRAULT. Ces machines « exotiques » du monde de Jules Verne ou de l'imaginaire des artistes, semblent s'inscrire dans la suite des géants et des rassemblements de foules de la culture des arts de la rue. Il semble intéressant de noter que l'œuvre est achetée par la Communauté urbaine, et le dossier est en partie monté par une personne chargée de projet de la Direction des grands Equipements (Direction Générale des Projets) mais c'est la SEM qui est l'interlocutrice privilégiée des artistes en ce qui concerne le suivi du projet. Ainsi, la MOU se distribue certaines fonctions, la CUN joue alors un rôle d'appui à la SEM notamment en terme de gestion d'expertise juridique.

#### **IV. A. 2. Le référentiel comme ressource programmatique et politique**

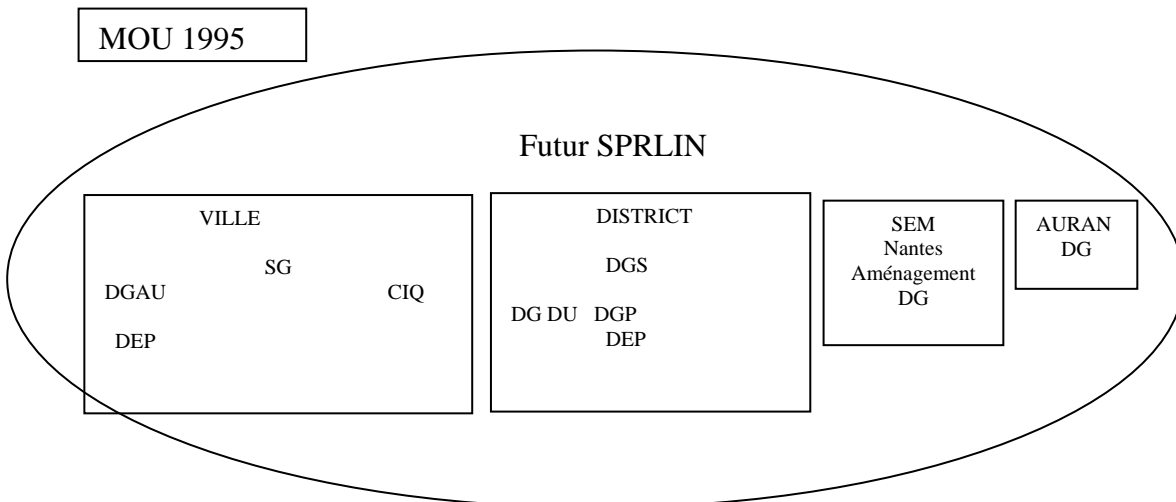
##### **IV. A. 2. a) La MOU ou le local s'invente une histoire pour construire l'agenda**

Aux élections municipales de 1995, J-M AYRAULT est réélu maire de Nantes. A cette date, l'étude de D. PERRAULT et de F. GRETHER ainsi que la maquette de l'« île » avec les « tendeurs d'amarrage » qu'ils ont élaborés viennent d'être achevées. Depuis 1995, année d'arrivée du nouveau directeur général des services au District, L. THERY (BESSON 2004), une dynamique de projet spécifique se met en place. Pour la compréhension du processus de projet, nous avons défini différentes phases de cette dynamique de construction d'un projet nouveau sur un territoire d'une agglomération intercommunale en construction. Pour cela, nous avons assemblé artificiellement un ensemble d'évènements et d'études. Nous considérons l'année 1995 comme une année de synthèse et de préparation de décisions pour l'avenir de l'agglomération. En effet, à partir de 1996, un groupe de réflexion stratégique a été structuré. Il a mis en commun ses avis et compétences sur la question de l'avenir métropolitain et progressivement sur celui de l'"Ile de Nantes : c'est le futur Secrétariat Permanent (SPRLIN)<sup>98</sup>. Nous considérons ce futur SPRLIN comme la MOU principale naissante du projet en 1995.

#### **Figure 26 : SCHEMA DE LA MOU « ILE DE NANTES – RIVES DE LOIRE » EN 1995**

---

<sup>98</sup> Secrétariat permanent des rives de Loire et de l'île de Nantes



Elle rassemble plusieurs directeurs généraux des services (DG) de la Ville et du District, des membres de l'Agence d'urbanisme (AURAN), le directeur général des services du District, le directeur général du développement et de l'urbanisme (DGDU), la direction des espaces publics de la Ville (DEP), et le directeur de la SEM Nantes Aménagement. On peut identifier cette première phase de travail comme une période de dix-huit mois de pratique de « maïeutique ». Elle a permis de définir à la fois un territoire prioritaire d'intervention ce qui a donné le document de « Nantes projet 2005 » distribué en 1995, ainsi que la construction d'une « maîtrise d'ouvrage unifiée » en vue du projet. Cette période correspondrait à l'élaboration d'un référentiel (JISTA 2001) au sein de la MOU. Durant cette phase de réflexion collective, aucune étude d'ensemble sur les territoires ligériens n'est commandée par la Ville ou le District. Ce n'est qu'à partir de 1998 que plusieurs études exploratoires sont lancées. Puis, dans une deuxième phase, il est décidé de lancer une étude de définition sur l'île. Enfin, le choix d'un marché de maîtrise d'œuvre aboutira au contrat de maîtrise d'œuvre d'une dizaine d'années.

#### **IV. A. 2. b) Le référentiel : ressource pour une programmation floue dès le départ :**

Comme nous avons tenté de l'illustrer ci-dessus, la programmation de l'île de Nantes s'est largement nourrie de la politique culturelle et du débat culturel local. Ainsi la MOU récupère cette ressource locale tout en participant à la constitution de cette ressource à travers une importante politique culturelle. Dans le cadre d'une politique publique, «un référentiel indique la construction de la représentation d'un problème et de la réalité de la quelle il participe, c'est pour des auteurs un phénomène essentiel. Il permet de fonder une image cognitive autour de laquelle les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter

leur solution et définir leur proposition d'action » (JOBERT, MULLER 1999). Il semble que s'élabore à l'occasion de la dynamique prospective du « projet Nantes 2005 » une nouvelle vision de l'agglomération qui est de l'ordre d'un référentiel. En effet, à travers l'importance de la notion métropolitaine, du fleuve et le choix d'intervenir sur le centre de l'agglomération nantaise c'est-à-dire sur l'île de Nantes, c'est une nouvelle approche du futur de Nantes et de Saint Nazaire qui se définit. Un référentiel est défini comme un « processus de légitimation de l'action entreprise qui s'inscrit dans un schéma global de compréhension du monde » (DUBOIS 1997). Dans notre cas, l'idée de la métropole Ouest –Atlantique n'est peut-être pas totalement nouvelle, elle projette le rapprochement des deux villes de Nantes et de Saint Nazaire, ce qui favoriserait un développement commun, et ce développement peut s'acquérir par un renforcement de la métropolisation. Les supports écrits participant à ce référentiel qui apporte cette nouvelle « vision du monde », n'évoquent pas de projet précis mais essentiellement de grands espaces d'action tels que la Loire, sur lesquels il faudra fédérer ses efforts. Ce référentiel se définit progressivement. Le Secrétariat Permanent (SPRLIN) réunissant des directeurs généraux adjoint du District, le directeur de l'Agence d'urbanisme, DG de la SEM Nantes-Aménagement, des DG de la Ville, puis des DGA de la Communauté Urbaine lorsqu'elle est créée, le directeur de la direction des Espaces Publics de la Communauté Urbaine)) est un des espaces de construction de ce référentiel. En fait, c'est un nouveau projet d'agglomération qui se dessine dans les esprits en 1995, du moins, il cherche à se préciser, à enrichir l'univers des possibles pour une nouvelle métropole Nantes –Saint Nazaire, qui cette fois, ne se fait pas à l'injonction étatique comme une « métropole d'équilibre » pourtant voulue, mais elle vient des « techniciens » des collectivités publiques, d'acteurs publics ou culturels locaux. On remarquera que ce n'est pas un événement qui va enclencher le processus de projection sur ce territoire de l'île ou sur l'estuaire, mais quelques personnes porteuses d'une intention qui est celle de projeter Nantes dans une logique métropolitaine. Ces acteurs institutionnels ne sont pas les seuls à constituer des ressources pour l'action publique sur l'île et les rives de Loire. Cela va se poursuivre à travers les multiples politiques culturelles de la Ville de Nantes, notamment celles portant sur l'histoire, le fleuve, l'île.

#### Du référentiel au récit et inversement : l'invention progressive d'un méta-langage propre au projet

A ce stade du projet, on peut émettre l'hypothèse que se crée une rhétorique de la métropolisation qui est comme un métalangage où se content de façon plus ou moins explicite

l'avenir et l'histoire possibles du site. Cette rhétorique qui, comme nous le verrons plus loin va devenir une ressource pour la maîtrise d'ouvrage et le maître d'œuvre qui participeront à l'enrichir au fil du temps. Avant 1995, on observe un langage tourné vers la planification par les institutions. Elle a été plus ou moins mise en oeuvre: la métropole s'industrialise en partie mais cette planification ne sera pas acceptée par les élus locaux. Puis la planification tertiaire avec le centre tertiaire de Beaulieu Madeleine- Champs de Mars ne se réalisera pas de suite. Dans le contexte nantais, le développement ne semble pas trop se référer à la logique des plans. A partir de 1989, lorsque la Ville de Nantes mise sur l'activité tertiaire, elle réalisera quelques écoles et développera des zones d'activités et de formation (Atlantopôle). En 1995, on transforme le vocabulaire du développement : on n'utilise pas de plan mais un projet avec ses « éléments fondateurs » (AURAN 1995). Il ne s'agit plus d'armature industrielle ou tertiaire mais de requalification ou de qualification des espaces naturels, de lien entre les communes (le fleuve, l'estuaire). Les acteurs évoquent une logique de reconquête, pour faire revivre le fleuve. Les termes utilisés sont ceux de « fondements »: le fleuve, ses atouts, le paysage d'antan avec les navires à Nantes » et avec CHEMETOFF, on retranscrit le tout dans le terme de paysage, d'histoire, de patrimoine. Au lieu du négoce c'est la croisière touristique, au lieu de l'industrie, c'est « la mémoire ». Est-ce le temps de la rétrospection ? Nous faisons l'hypothèse que nous sommes à la première étape d'un langage propre au projet « Ile de Nantes-Rives de Loire » au sein de la MOU technique. Le terme de langage est-il approprié ? Parmi les éléments de définition qui nous semblent intéressants, nous considérons celle de F. de Saussure<sup>99</sup>. En effet, celle nous rappelle des éléments comparables aux constituants d'un référentiel avec ses « signes »- opérateurs de transaction. Nous ne ferons qu'évoquer ici l'idée de l'élaboration d'un *méta-langage* propre au projet, au territoire du projet et qui est présenté au public, aux milieux professionnels concernant ce « projet île de Nantes-rives de Loire ». Cette sorte de rhétorique venant nourrir le discours global sur un nouveau projet possible nous ramène à dire que l'émergence d'un projet urbain a quelque chose de comparable avec la constitution d'une politique publique, en particulier à travers la constitution d'un référentiel qui deviendra un cadre pour l'action mais aussi une ressource pour la programmation.

Est-ce différent de la notion de « méta-projet » proposée par G. PINSON ?

---

<sup>99</sup> en linguistique, le langage est à la faculté de constituer une langue, c'est à dire un système de signes distincts correspondant à des idées distinctes « (F. de Saussure) », donc le langage parlé est une possibilité parmi d'autres, produit contingent ayant prévalu pour des raisons pratiques. In L -M . MORFAUX, Dictionnaire de philosophie, A. COLLIN, 1980

Nous souhaitons nous différencier de la notion de méta-projet proposée par G. PINSON dans sa thèse (PINSON 2002). Il définit le « méta-projet » comme :

«un ensemble de grands principes fixant un horizon, donnant un souffle à l'action permettant à la fois de mobiliser les réseaux d'acteurs et de cadrer leurs interactions, les projets ponctuels ou concrets à l'échelle desquels aussi les acteurs entrent en interaction, des réseaux se constituent, se densifient et définissent des objectifs intermédiaires permettant de concrétiser le méta projet, à l'échelle desquels aussi les acteurs se confrontent aux contingences de la mise en oeuvre, à l'état effectif des ressources disponibles »[...] . « Le caractère flou et général des principes contenus dans le méta-projet vise paradoxalement à rétablir la hiérarchie entre grandes orientations et objectifs intermédiaires. Les grandes finalités peuvent apparaître assez floues et s'apparenter parfois à des vœux pieux sans contenu opérationnel, mais c'est justement de ce flou, de ce caractère général que le projet est censé tirer sa capacité à cadrer les représentations et les interventions des différents acteurs. Les grands principes du méta-projet sont sans cesse évoqués afin de structurer le jeu des interactions, mais parallèlement, ils doivent conserver une certaine plasticité pour ne pas surdéterminer les modalités de mise en œuvre, les contraindre trop strictement , ce qui n'aurait aucun sens dans un contexte incertain et mouvant. D'où l'importance de la production d'un discours, ce que nous appellerons un « *policy discourse* », qui structure les interactions et leurs produits sans trop les contraindre. C'est donc dans un cadre structuré par le discours, que le méta-projet, produit par un élu par exemple, que des *outputs* peuvent être relativement indéterminés » (PINSON 2002).

Le caractère flou, ou dans notre cas, imprécis de la « *policy discourse* » inventé à l'occasion du projet IDN-RDL semble effectivement correspondre à ce qui se passe. Dans notre analyse cognitive d'une forme de discours implicite suggéré par les performances culturelles et artistiques par exemple, il semble qu'il y a là davantage qu'une *policy discourse*, et qu'un méta-projet qui serait un ensemble de vœux pieux ou de grands orientations floues. Nous avons souligné les aspects oniriques et imaginaires présents dans la démarche de projet Ile de Nantes qui peuvent constituer des cadres suffisamment flous pour permettre l'action. Ce que nous évoquons n'est pas contradictoire avec la notion de méta -projet, mais surtout nous faisons l'hypothèse que ces aspects culturels et oniriques participent à l'exercice de la MOU. Mais nous n'en étudions pas les effets politiques, ni comment ils structurent les interactions au sein de la MOU. Nous les évoquons comme ressource pour constituer un méta -projet. Des

objectifs possibles des manifestations évoquées ci-dessus en lien avec l'île ou la Loire peuvent être une forme de « ré/appropriation » de ces espaces en incitant à les pratiquer collectivement ou individuellement. Il semble que nous sommes également en présence de l'invention d'une « nouvelle histoire » sur ce site. Cet aspect cognitif de la démarche initiée par les acteurs publics, privés ou civils, peut participer au changement d'image de ce territoire de façon volontaire, incitative ou indirecte. Cette démarche initiée pour le projet IDN-RDL a un effet performatif relativement fort sur le plan culturel, et fait partie des caractéristiques du mode de programmation de cette maîtrise d'ouvrage urbaine.

#### **IV. A. 3 . La mise en dessin d'un programme ?**

Le choix d'intervenir sur le territoire de l' « île de Nantes » et des rives de Loire, en signant un contrat de maîtrise d'œuvre portant sur les espaces publics, peut-être interprété comme le signe d'une approche évolutive de la programmation dès 1999.

En 1999, lorsque les équipes de maîtrise d'œuvre participant à l'étude de définition travaillent à l'élaboration de leur réponse, elles vont jusqu'à proposer des éléments de programme :

- équipe B. FORTIER : un axe des équipements...
- équipe LABFAC : un biotope spécifique, des promenades...
- équipe CHEMETOFF – BERTHOMIEU : Un pôle « la ville la nuit », un parc de la mémoire, deux pôles, l'un maritime et l'autre fluvial, ...

Ces diverses propositions participeront probablement à constituer des potentialités de la programmation à venir sur les sites, sans forcément reprendre d'anciennes propositions. Mais, elles prennent en compte certaines notions telles que « la mémoire du site » avec la proposition d'un « parc de la mémoire » par exemple à la pointe Ouest faite par l'équipe CHEMETOFF-BERTHOMIEU. Le choix de la MOU a été d'opter pour ce qui assurera une grande partie de la composition urbaine avant d'établir un programme. Ceci n'est pas nouveau à l'égard des pratiques d' « urbaniste en chef » dans les anciennes ZAC (mis à part le dispositif temporel décrit plus haut).

#### **IV.A. 3. a) La programmation et le plan-guide participant au référentiel**

La mission « Ile de Nantes-rives de Loire » travaille auprès de promoteurs locaux et de propriétaires fonciers afin de définir et de faire émerger des reconversions foncières, comme par exemple sur le site Alstom. De même, quelques équipements de proximité comme des équipements sportifs, des crèches sont en projet sur le territoire en tentant d'être en lien avec les propositions du plan-guide. Nous pouvons évoquer l'ensemble des propositions de « la



ville la nuit » du plan guide de CHEMETOFF-BERTHOMIEU, mais ces éléments n'étant pas encore aboutis, nous citerons ci-après que ceux qui font en 2005 l'objet d'une programmation plus ou moins avancée. Parmi ces événements, il y a l'exposition de photos d'Arnaud DUBOIS-FRESNAY au Hangar 32 en décembre 2002. Cette œuvre développe un ensemble de vues des paysages de l'île (des rives, aux usines). Un ouvrage de l'exposition est éditée par la communauté urbaine et préfacée par le président de la CUN. Comme s'il mettait le discours d'Alexandre CHEMETOFF, en image, A. DUBOIS-FRESNEY est un collaborateur de longue date du paysagiste, et ici il reprend l'approche du territoire développée par Alexandre CHEMETOFF. Le projet de transformation de l'ancienne fabrique de glace située sur le quai du président Wilson en centre culturel (ressources, conseil, accueil et création) dédié aux musiques contemporaines a été proposé dans le plan guide, dans leur programme « la ville la nuit ». Aujourd'hui, il est porté publiquement par la collectivité locale (par la Mission Ile de Nantes, puis par la SAMOA, société d'économie mixte chargée du projet Ile de Nantes-Rives-de Loire à partir de novembre 2003). Il s'agit de développer en collaboration avec des organisations existantes tel que l'Olympic, haut lieu de la musique nantaise (au centre d'un réseau de plus de 500 producteurs de musiques actuelles à Nantes) et de Trempolino, autre lieu en lien avec l'univers des musiques contemporaines à Nantes. La récupération de cette dynamique culturelle locale dans le cadre du projet se traduit également par l'attribution par la CUN de baux d'occupations temporaires des différents bunkers à plusieurs acteurs culturels (groupes musicaux, associations...) locaux –qui parfois occupaient déjà les lieux. Le statut du plan-guide dans le grand public n'est pas très précis, il apparaît à notre avis apparaître comme « fondateur » et point d'accroche de l'existence d'un projet sur l'île. Le fait de rajouter ces expositions « poétiques » tentant d'initier (acculturer) les regards des visiteurs à la poétique de l'espace d'un artiste, ayant travaillé avec A. CHEMETOFF peut y participer selon le maître d'oeuvre. Le geste ici dépasse le rôle performatif potentiel des aménagements concrets des espaces publics, on offre un regard artistique sur l'espace.

#### **IV. A. 3. b) Le montage de la SEM et le programme**

Le choix d'intervenir sur l'île par l'espace public tient en partie à l'acception politique donnée à l'action sur l'espace public : un élément support « visible » de l'ambition de la « collectivité locale »<sup>100</sup> pour cette île. Lorsque l'équipe CHEMETOFF-BERTHOMIEU est sélectionnée, les programmes immobiliers pour l'île sont vagues. Dès 1996, la Mission Ile de Nantes-rives de Loire cherche des possibilités d'investissements dans des secteurs du développement

---

<sup>100</sup> Discours de L. THERY, Entretiens de l'Aménagement, Club Ville aménagement, Nantes, 2002.

économique, pour des emplacements fonciers (rachat d'Alstom)...Elle prend des contacts avec les acteurs économiques potentiels ou existants dans l'agglomération ou sur l'île. La mission gère le « provisoire » : les friches, les espaces délaissés, les baux d'occupation provisoires (squatts ou occupation temporaires pour artistes dans les bunkers...), certains spectacles et manifestations culturelles temporaires sur les sites...La programmation est alors relativement floue. La MOU est plus dans une logique d'identification des opportunités, des pistes pour le renouvellement urbain de ce vaste territoire insulaire. Concernant les rives, les maires des autres communes commencent à être consultés pour les projets qu'ils souhaitent développer sur leurs territoires. Par ailleurs, ce mode d'intervention de requalification urbaine par l'espace public est répandu en France depuis les années 1980. Elle est d'ailleurs largement relayée sur le plan médiatique par exemple dans le cadre d'« Ateliers Projet Urbain » organisés par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction du Ministère de l'Équipement. Cette culture de l'action urbaine par « projet urbain » prône entre autres une forte intervention sur l'espace public comme moteur de la requalification d'un site, d'un quartier, d'un centre ville. Ce n'est pas la façon dont est choisi l'espace public en soi comme support de l'action sur l'île qui nous préoccupe mais davantage comment s'articulent les autres interventions programmatiques du projet dans le cadre d'une intervention sur l'espace public, à travers l'exemple du plan-guide. Le contrat CHEMETOFF-BERTHOMIEU joue un rôle structurant dans la création d'une certaine dynamique de continuité du processus pour l'ensemble du projet. La durée importante du contrat et les dispositifs de coopération mis en place entre investisseurs, maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre semble favoriser une information concourante entre ces différents partenaires. Nous verrons qu'il va permettre l'intégration progressive de divers programmes immobiliers, comme nous le verrons. En effet, le plan-guide est au centre de divers dispositifs qui laissent à penser qu'une forme de concourance se développe à travers cet outil : le plan-guide s'adapte aux évolutions programmatiques, les propositions peuvent le faire évoluer.

#### Comment est élaborée la programmation ?

Plusieurs dynamiques sont concomitantes. Les négociations foncières se font avec des propriétaires tels qu'Alstom, en vue d'une future Cité des Biotechnologies. Des promoteurs immobiliers régionaux (LAMOTTE promotion,...) souhaitent venir s'installer sur des emprises foncières. L'intégration de leur projet se fait dans le cadre de réunions réunissant promoteurs, programmiste-architecte, la mission, l'AIN, et parfois des techniciens de la mairie selon les sujets. De futurs investisseurs souhaitant s'installer sur l'île viennent

également discuter dans des dispositifs comparables. Cette programmation progressive aux formes d'un urbanisme « négocié » va se poursuivre jusqu'à l'élaboration d'un « programme » : le « programme 2002-2007 ». Une étude sur la définition du dispositif opérationnel (G3A- CUN 2003) de projet le « plus adéquat » va donner le jour à une programmation chiffrée pour l'ensemble de l'île. En effet, G3A, filiale de la CDC, va participer à la définition de programmes d'action sur une dizaine de sites : - « habiter les quais », la « cité des biotechnologies », le site Calberson, le site de la prairie aux Ducs, le site des Fonderies, le site du Tripode, la pointe Est-quartier Beaulieu, quelques projet privés, des infrastructures et des équipements culturels. Suite à ces expertises, la programmation immobilière du projet sera phasée selon des calculs de constructibilité, du marché immobilier, des taux de rentabilité. Cette étude de G3A mise sur une capacité d'un million de mètres carrés de Surface Hors Œuvre Nette (SHON) pour l'ensemble de l'île dont 380 000 m<sup>2</sup> seraient construits entre 2002 et 2007, après une proposition de 1,2 millions de m<sup>2</sup>. Ces évaluations de constructibilité maximale seront revues à la baisse lors des votes en conseil communautaire. En effet, lorsque J-M AYRAULT proposera en Conseil Communautaire de Mai 2003 de créer une SEM Ile de Nantes, il sera question de 800 000 m<sup>2</sup> de SHON à produire. A ce stade, on peut se demander quel est le statut de la programmation dans l'exercice de la MOU :

- Est-ce un instrument pour développer le projet ?
- Est-ce un test de diverses hypothèses pour aider à la décision concernant le type de MOU ?
- est-ce un artifice pour mobiliser des moyens financiers ?
- Est-ce un alibi pour justifier la création d'une SEM ?
- Est-ce dans le but de maîtriser certaines difficultés de fonctionnement technique ? De confier le développement du projet à certaines personnes ? De créer une structure de maîtrise d'ouvrage politique plus importante ? De créer des moyens financiers ? De crédibiliser le projet auprès de partenaires éventuels ?...

A cette programmation virtuelle et potentielle, s'adjoint le choix d'une stratégie de reconquête territoriale plus précise. En effet, la requalification immobilière partirait de la pointe Ouest de une dynamique du Nord vers le Sud de l'île. La logique est aussi d'étendre le centre ville actuel le long de l'axe routier Charles de Gaulle. S'ajoutent la transformation de grands axes de transport en commun traversant l'île d'Est en Ouest. Bien que proposée sur des bases totalement spéculatives, cette programmation devra être mise en œuvre par une équipe de

MOU opérationnelle. L'étude programmatique de G3A devait également constituer une aide à la décision pour définir la structure organisationnelle la « plus adéquate ». La CUN avait ainsi chargée G3A, une filiale de la CDC de définir divers dispositifs de développement de projets possibles. L'expertise de G3A intervient en 2002, elle aboutit à une quantification probablement en lien avec les caractéristiques du marché nantais. Cette étude propose un million de m<sup>2</sup> de SHON constructible sur l'ensemble du territoire de l'île avec une première phase allant de 2002 à 2007. La répartition de la programmation se fait dans une première phase avec 380 000m<sup>2</sup> de SHON répartis entre 80 000 m<sup>2</sup> dédié à l'habitat, 100 000m<sup>2</sup> de bureaux et d'activités, et 11 000 m<sup>2</sup> de commerces. En dehors de ces études, plusieurs dynamiques sont initiées par la MOU, et participent à la programmation urbaine sur le territoire de l'île et des rives de Loire : des investisseurs privés et publics proposent des projets à la fois des commerces, de bureaux ou d'habitat, parfois mixtes ; des institutions publiques ou parapubliques mènent des réflexions, certaines ont des projets sur les rives ; des acteurs de la société civile ont quelques projets ; un travail programmatique est mené par la mission « île de Nantes, Rives de Loire » tant concernant les bureaux que l'habitat avec quelques investisseurs.

**Figure 27 : « Plan programme 2002-2007 »**

**Source : Ile de Nantes-rives de Loire. Plan –guide . Proposition de plan d’actions 2002-2007.**

**Date : 11/07/2002.**

Tableau 3 : Tableau synthétique de la programmation du projet Ile de Nantes en 2005			
Source : dossiers de la Mission et études de terrain			
T. 1 les programmes de l’île de Nantes			
	Qui ?	Programmation ( m²)	Réalisation (en 2006)
	DDE,	Ponts, vocation de transit	Constructions de ponts en cours
	ACEL	Centre directionnel CIA , ZIA	Pas
	Collectif associatif	Musée de la mémoire , histoire navale... Rénovation de la Gare de l’Etat	En suspens en 2005 - réalisée avec espaces publics (A.CHEMETOFF)
	ADEAN, Ville, District, SEM NA	Rien	
	A. CHEMETOFF-JL BERTHOMIEU	- Parc de la mémoire, - avec activité muséale,  - Restauration des câles redynamiser les câles  -traversées TCSP au pont Anne de Bretagne pour le tramway  -mail des équipements avec l’école d’architecture -la ville la nuit (min îlots) , Intervention sur les espaces publics Bassin de la Loire maritime, bassin de la Loire fluviale	Pas (révoqué en juin 2005) Pas (sauf dans le nouveau projet des Machines) fait fait (Direction culturelle et sports, mairie) Secteurs 1, 7 Prévu  - pas entièrement . Ecole d’architecture (Barto and Barto) -non seulement en dehors du min secteurs 7 et 3 - démolitions et foncier en cours
	Mission Ile de Nantes	Pont piéton V. SCHOELCHER*	-réalisé (Barto et Barto)
	Centre commercial de Baulieu	Extension du centre commercial (multiplexe, ouverture galerie commerciale...)	- Réalisation en cours en 2004
	MO :Ouest France	Installation de bureaux (service rédaction) du journal Ouest France	-réalisé
	Ville, CU	Manifestations culturelles (depuis 1997)	Chaque année
	G3A	1 million de m² de SHON équipements	
	AXIMA	Bureaux :Siège de AXIMA Loire- Atlantique	
programme	Mission-CU-Ville  MO : CU          -MO :SEGECE   -MO :AXIMA - Nantes Habitat	Programme 2002-2007 : 1 million de m² : *Globalement 1/3 logements, 1/3 bureaux, 1/3 équipements publics. *4 secteurs privilégiés d’intervention pour les espaces publics (0,625/2,1 M° m² total): - quai François Mitterrand -Prairie aux ducs -axes Est-Ouest et Nord-Sud et environnement centre-commercial Beaulieu -quartier Petite Biesse, Grande Biesse  Programme : - extension centre commercial Beaulieu (7000 m²)  - bureaux AXIMA (3500 m²) - logements (1200 m²) - Habiter les quais ( -bureaux site Gondrand (8000 m²) - logements (200 m²) et bureaux	- Centre commercial : réalisation en cours - travaux EP secteur 7          - prévu 2004 - prévu pour 2006 -prévu 2004

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MO : CUN- promoteurs</li> <li>-MO : SCIC développement</li> <li>-MO : ? (terrains ANGUE)</li> <li>-MO : SOGEA</li> <li>-MO : Arc Promotion</li> <li>-MO : Crédit immobilier</li> <li>-MO : Marignan Immobilier</li> <li>- MO : ?, (terrain Caillaux-Avril)</li> <li>- MO : ? (parking des mutuelles)</li> <li>-MO : SRTP</li> <li>- Cité Biotechnologies : MO partenariale (CU ETAT CR CG44 CDC CHU Entreprises)</li> <li>- CU (parc de stationnement Secteur 5)</li> </ul>	<p>(1100m<sup>2</sup>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bureaux (7200 m<sup>2</sup>)</li> <li>- bureaux (371_m<sup>2</sup>)</li> <li>-bureaux (1355m<sup>2</sup>)</li> <li>- logements (13 110 m<sup>2</sup>) , bureaux ( 9740 m<sup>2</sup>), commerces (24 380m<sup>2</sup>)</li> <li>- logement (4820m<sup>2</sup>) , bureaux (3300m<sup>2</sup>)</li> <li>- logements (6700 m<sup>2</sup>)</li> <li>- bureaux (3500 m<sup>2</sup>)</li> <li>-Cité des biotechnologies (35 000m<sup>2</sup>)</li> <li>Stationnement (400 place provisoires, 300 place définitives) - -équipements nautiques</li> </ul> <p><u>Thématiques transversales:</u> OPATB OPAH Point info énergie Tri, traitement rejets en Loire, et eaux pluviales - Traitement des espaces publics (Secteur 1, secteur 13, secteur 7, secteur 8 )</p> <p>----- <i>soit 77 973 m<sup>2</sup> -dont 36103 logements, 36 340 m<sup>2</sup> en bureaux, et 8530 m<sup>2</sup> en commerces) prévu d'ici 2007)</i> *seconde phase : partie ouest :emprise ferroviaire, MIN, pont entre Malakoff et Hôtel de Région</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prévu pour 2004</li> <li>- prévu pour 2004</li> <li>- prévu pour 2004</li> <li>- prévu pour 2005</li> <li>- prévu pour 2006</li> <li>-prévu pour 2006</li> <li>-prévu pour 2006</li> <li>- prévu pour 2006</li> <li>- CB : travaux prévus pou 2005-2008</li> </ul>
	Mission-CU	Cité de biotechnologies (1999-2003)	En cours de réalisation (A . CHEMETOFF)
	Elu Ville (Y.GUIN)	Une Cité des arts et des sciences	Pas réalisé, ni prévu en 2004
	CU  Ville  MO privés	<ul style="list-style-type: none"> <li>-travaux espaces publics</li> <li>-Passage du tramway sur l'île</li> <li>-Opération mixte : « Habiter les quais »</li> <li>-Opération centre commercial</li> <li>-Une crèche</li> <li>-logique du nord au sud</li> <li>- Opération extension école</li> <li>- programme de maisons de Ville</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- place</li> <li>-Prévu au PDU</li> <li>-en cours de réalisation</li> <li>- en cours de réalisation</li> <li>-travaux d'extension en cours</li> </ul>
	FNJT	Restauration du Foyer Jeune Travailleurs	-en cours
	Mission	Désamiantage du tripode	
	Mission -Ville	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Extension école Louise Michel</li> <li>-un plateau multisport</li> <li>-centre socio-culturel</li> <li>-amélioration des terrains du CRAPA (promenades pointe Est)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-en cours</li> <li>- en cours</li> </ul>
	MO-MOV	Travaux espaces publics : quais	- En cours
	Société QUIMPER-BREMOND	<ul style="list-style-type: none"> <li>- implantation de bureaux</li> <li>- Construction d'un mémorial pour l'abolition de l'esclavage</li> </ul>	voté au Conseil Communautaire

#### **IV. A. 2. En dehors de la projection programmatique, comment se gère la programmation au quotidien?**

De façon générale, la programmation des équipements ou de l'habitat dans l'agglomération nantaise se fait à travers des requêtes d'investisseurs, de promoteurs, ou par des projets dans le cadre de ZAC. Ces projets issus des documents traditionnels de planification et du suivi de l'évolution du territoire par les communes. Sur le territoire de la Ville de Nantes, un

Figure 27 : Plan Programme 2002-2007



interlocuteur privilégié intervient : le GEPA, service rattaché au service urbanisme (URBANA) de la Ville de Nantes. Plusieurs GEPA couvrent le territoire de la commune de Nantes. Un GEPA (Groupement d'étude et de proposition d'aménagement) a un rôle de proposition d'équipement ou d'aménagement, de gestion et de synthèse des projets en cours sur un territoire donné. Ces projets peuvent être des équipements (sportifs culturels..) ou des espaces publics. Dans ce dernier cas, les GEPA ont un rôle de première proposition d'un « schéma d'intention ou de pré-programme ». Ce schéma n' a pas de valeur juridique mais il est essentiellement indicatif. Il est ensuite transféré à la Direction des Espaces Publics de la Communauté urbaine. Ce GEPA travaille également en amont avec des équipes de proximité:

- les équipes de conseil de quartiers, services consultatifs de la Ville de Nantes,
- les pôles de proximité, cellules de gestion de la propreté et d'entretien les espaces publics de la CUN.

Les missions des ces deux derniers services sont ici résumées, et évoquées pour indiquer le rôle qu'ils pourraient avoir dans l'élaboration de programmes. En 2005, URBANA, le service urbanisme de la Ville de Nantes, s'est dotée d'une cellule de programmation de l'Habitat et d'une fonction de pilote des projets d'Habitat sur le tout le territoire communal. Cette cellule peut éventuellement intervenir dans la programmation immobilière de l'île de Nantes. Notons que les permis de construire sont accordés par les services de la Ville de Nantes qui ont toujours en charge certaines activités (petite enfance, espaces verts, équipement scolaire, culture...). On peut imaginer à travers cette énumération d'intervenants potentiels que la programmation sur le territoire de l'île n'est pas chose aisée. Il a été conçu sur l'île de Nantes, un dispositif un peu spécifique : les éléments à prendre en compte en terme de programmation et qui émanent des services de la Ville sont proposés par une chargée de mission/chef de projet « île de Nantes » du GEPA Centre –Sud. Cette personne a pour rôle d'informer des propositions de programmes de la Ville à la SAMOA et vice-versa. Elle travaille avec les interlocuteurs concernés dans les services de la Ville. Souvent, pendant l'élaboration plus avancée d'un programme, les techniciens des services de la Ville concernés rencontrent la Mission, l'AIN, le maître d'œuvre concerné...Le nombre d'acteurs des services de la Ville a diminué depuis la création de la SAMOA. Ceci vaut en fait pour les équipements de proximité (écoles, crèches...) ou pour des manifestations culturelles ou pour de nombreux autres programmes immobiliers.

#### Une logique de coucourage prédominante dans la programmation urbaine

Des instances d'échange et de coordination sont mises en place afin de développer une intervention non séquentielle des métiers (culture, plan, réseaux...). A l'époque de la Mission,



trois types de réunions étaient mises en place, celle du jeudi matin avec des directeurs généraux et quelques chefs de projet, (il y en déjà deux, avec ou sans chef de projet). Ces rencontres de la maîtrise d'ouvrage restreinte (élu, la Mission et quelques DG CU et Ville) avec la présence de l'AIN avaient lieu à 8 h 00. L'ordre du jour est fait la veille, Y sont évoqués des éléments de suivi de projet, des problèmes plus proches de l'avancée des projets (riverains...) ou encore des propositions (bains...). Puis, se tiennent des réunions entre services (Ville ou CU) ou mandataires (SEMITAN) Enfin ont lieu des réunions avec des investisseurs et leurs maîtres d'œuvre. Ces trois réunions réunissent systématiquement la Mission et l'AIN. Par ailleurs, peuvent avoir lieu des réunions bilatérales entre différents acteurs investisseurs-AIN, investisseurs-AIN, ... Depuis la création de la SEM, il existe une réunion des acteurs opérationnels où sont évoqués des éléments de programmation urbaine au sein de la MOU élargie. Parfois des réunions ciblées sur un programme peuvent être organisées et mobiliser la MOU restreinte et des acteurs métiers de la MOU. Ces réunions ne sont pas toujours des instances de décision. Toutefois elles constituent des espaces de régulation de nombreux points techniques. Dans l'ensemble, nous observons une difficile concourance pour la production de certains espaces publics comme pour les programmes immobiliers. Mais la gestion de la programmation a des aspects très divers. Il existe au sein de la MOU nantaise du projet Ile de Nantes, une forme de gestion concourante de la programmation de par la prise en compte de l'évolutivité. Il s'agit plutôt pour la MOU de gérer des opportunités (exemple : dossier pour un centre européen des douanes avec la direction du développement économique), de rechercher des investisseurs (mission de recherche de candidats confiée à la CDC pour le centre des biotechnologies), auxquels la MOU tente d'offrir l'emplacement adéquat... Il s'agit aussi de maîtriser des risques financiers tels que le portage foncier par la SEM sur un long terme. Cela se transcrit par une forme de concourance dans la mise en cohérence de la programmation et de la composition urbaine. Mais, cette concourance n'est pas complète pour certaines programmations dans la mesure où tous les acteurs de la MOU n'ont pas les mêmes niveaux d'information, même si cela est généralement recherché par une grande partie des acteurs impliqués dans le projet. Ce fut le cas pour une crèche ou pour l'aménagement d'une école sur l'île. L'une des définitions de l'ingénierie concourante est une intervention des tous les métiers tout au long du projet. A tout moment, le projet est visible selon tous ses aspects, avec un degré de connaissance croissant avec l'avancement dans le temps pour tous les membres de l'équipe de projet. Ceci n'était pas le cas à l'échelle de l'équipe de MOU élargie.

### La gestion de la programmation exceptionnelle

La prise en compte des remarques de l'AIN, maître d'œuvre urbains pour certains programmes n'est pas systématique et inversement. Pour l'île de Nantes, une révision d'urgence du Plan Local d'Urbanisme (PLU) a été mise en place. Un peu à l'image des anciens PAZ, elle a permis la transcription de certaines intentions telles que le respect des prévisions souhaitées dans le cadre du projet tel que l'épanelage, certains espaces publics, mais aussi de quelques équipements. Ainsi, nous pouvons constater que les projets sont à la fois des espaces de mises en œuvre de politiques publiques telles que celle des équipements ou encore de la culture, mais dans certains cas, ils y dérogent. En effet, par exemple, la politique générale de la métropole en matière d'habitat n'est pas mise en œuvre de la même façon sur l'île de Nantes que dans le reste de l'agglomération. Le PLU semble dans certains transcrire des éléments du projet alors qu'il pourrait être précurseur par rapport aux éléments du projet. Ainsi, le territoire urbain en projet bénéficie d'un espace spécifique et différent au sein de l'ensemble de l'agglomération, l'espace de projet subsiste, même en dehors de territoires en statut de ZAC ou d'OPAH. Mais on peut se demander où et quand se fait la synthèse et la maîtrise de ce qui se développe sur ces territoires de projet spécifique. C'est probablement là l'un des rôles de la MOU, mais il n'est pas explicite, ni attribué. En fait, la SEM qui est mandatée par les collectivités territoriales apparaît comme le lieu de synthèse et la cheville ouvrière du projet, mais on peut alors se demander quelles mesures de contrôle ou de contrainte existent pour les collectivités locales délégataires pour gérer les caractéristiques exceptionnelles du projet. C'est à notre avis l'une des activités problématiques de la maîtrise d'ouvrage urbaine, pour laquelle, elle manque encore de moyens. Nous évoquons ici, la question de la satellisation de la gouvernabilité des satellites et des espaces confiés à ces satellites. Nous aborderons ces questions dans le chapitre sur l'externalisation et la délégation. Dans le cas nantais, la question de la satellisation ne saurait expliciter le choix de recréer un pôle habitat à URBANA, donc au sein des services de la Ville de Nantes en 2005, et le souhait de récupérer au sein des services nantais le pilotage de tous les projets d'habitats. En effet, le passage à la CUN a peut-être participé à cette recherche de maîtrise d'une politique urbaine déterminante, celle de l'habitat. De fait, la programmation « dite « 2002-2007 » est plus un cadre de travail, d'annonce médiatique et d'échange avec les investisseurs et les opérationnels qu'un cadre technique contraignant. Là aussi, semble intervenir une forte régulation politique en cas de non réalisation du programme, régulation qui peut se décliner en augmentation du budget de la SEM ou de certaines politiques (touristiques...).

### Comment se fait la programmation ?

Après plusieurs expertises évoquées plus haut, la programmation immobilière du projet sera phasée selon des calculs de constructibilité, du marché immobilier, des taux de rentabilité. Cette étude de G3A mise sur une capacité d'un million de mètres carrés de SHON pour l'ensemble de l'île dont 380 000 seraient construits entre 2002 et 2007, après une proposition de 1,2 millions de mètres carrés de surface. Ces évaluations de constructibilité maximale seront par ailleurs revues à la baisse. En effet, lorsque J-M AYRAULT proposera en Conseil Communautaire de Mai 2003 de créer une SEM Ile de Nantes, il sera question de 800 000 m<sup>2</sup> de SHON à produire. A ce stade, on peut se demander quel est le statut de la programmation dans l'exercice de la MOU :

-Est-ce un instrument pour nourrir le projet, en décliner concrètement des avancées ?

le test de diverses hypothèse peut être un exercice de décision.

-est-ce un artifice pour mobiliser des moyens financiers ?

-Est-ce un alibi pour justifier la création d'une SEM ? Pour dépasser certaines difficultés conjoncturelles sur le plan technique ? Pour le confier à certaines personnes ? Pour créer une structure de maîtrise d'ouvrage politique plus importante ? Pour mobiliser des moyens financiers ? Pour crédibiliser le projet auprès de partenaires éventuels ?

A cette programmation s'adjoint le choix d'une stratégie de reconquête territoriale plus précise : en effet, la requalification immobilière ira de la partie Nord vers l'intérieur de l'île pour la partie Ouest de l'île, dans la logique d'une extension du centre ville actuel, et le long de l'axe Charles de Gaulle. De plus, de grands axes de transport en commun relieront la partie Ouest à l'Est. Bien que proposée sur des bases totalement spéculatives, la programmation devra être mise en œuvre par une équipe de MOU opérationnelle. En vue de la définition de la structure organisationnelle la « plus adéquate », la CUN charge G3A, une filiale de la CDC de définir divers dispositifs de développement de projets possibles. Une étude sur la définition du dispositif opérationnel<sup>101</sup> de projet le « plus adéquat » va donner le jour à une programmation plus chiffrée en terme de SHON. En effet, G3A, filiale de la CDC, a participé à la définition de programmes d'action sur une dizaine de sites : - « habiter les quais », la cité des biotechnologies, le site Calberson, le site de la prairie aux dics, le site des fonderies, le site du tripode, la pointe Est-quartier Beaulieu, quelques projets privés, des infrastructures et des équipements culturels.

---

<sup>101</sup> G3A, « EXPERTISE SUR LE DISPOSITIF OPERATIONNEL », CUN, 2002

### La gestion de la programmation urbaine au sein de la MOU :

De façon générale, la programmation des équipements ou de l'habitat dans l'agglomération se fait à travers des requêtes d'investisseurs, des projets dans le cadre de ZAC, de projets issus des documents traditionnels de planification et du suivi de l'évolution du territoire par les communes. Dans le cas du territoire de la Ville de Nantes, un interlocuteur privilégié intervient : le GEPA, service rattaché au service urbanisme (URBANA) de la Ville de Nantes. On en compte plusieurs qui couvrent le territoire de la commune de Nantes. Ce GEPA (Groupement d'étude et de proposition d'aménagement) a un rôle en terme de proposition d'équipement ou d'aménagement, dans un rôle de gestion et de synthèse des projets sur un territoire donnée. Les projets peuvent porter sur des équipements (sportifs culturels..) ou sur des espaces publics (dans ce cas, ils ont un rôle de première proposition dans le cadre de « schéma d'intention ou de pré-programme » sans valeur juridique mais essentiellement indicatif, qui est ensuite transféré à la Direction des espaces publics de la Communauté urbaine). Ce GEPA travaille également en amont avec des équipes de proximité : les équipes de conseil de quartiers, services consultatifs de la Ville de Nantes ; les pôles de proximité, cellule de gestion de la propreté et d'entretien des espaces publics de la CUN. Les missions des ces deux derniers services sont ici résumées, et évoqués pour indiquer le rôle qu'ils pourraient avoir dans l'élaboration de programmes. En 2005, URBANA, le service urbanisme de la Ville de Nantes, s'est dotée d'une cellule de programmation de l'Habitat et d'une fonction de pilote des projets d'Habitat portant sur le Ville de Nantes. Cette cellule peut éventuellement intervenir dans la programmation immobilière de l'île de Nantes. On peut imaginer à travers cette énumération d'intervenants potentiels que la programmation n'est pas chose aisée. Il a été conçu sur l'île de Nantes, un dispositif un peu spécifique : les éléments à prendre en compte en terme de programmation et qui émanent des services de la Ville sont proposés par une chargée de mission/chef de projet « île de Nantes » du GEPA Centre –Sud. Elle a pour rôle d'informer des propositions de programmes, et ensuite de travailler avec les interlocuteurs concernés dans les services de la Ville. Souvent, pendant l'élaboration plus avancée du dit programme, les personnes des services de la Ville concernés rencontrent la Mission devenue plus tard une SEM, l'AIN, le maître d'œuvre concerné...Ceci vaut en fait pour les équipements de proximité (écoles, crèches...) ou pour des manifestations culturelles.

### Est-ce un mode de programmation concourant ?

Des instances d'échange et de coordination sont mises en place afin de développer une intervention non séquentielle des métiers (culture, plan, réseaux...). A l'époque de la Mission, trois types de réunions étaient mises en place, celle du jeudi matin avec des directeurs généraux et quelques chefs de projet, (il y en déjà deux, avec ou sans chef de projet). Ces rencontres de la maîtrise d'ouvrage restreinte (élu, la Mission et quelques DG CU et Ville) avec la présence de l'AIN avaient lieu à 8 h 00. Y sont évoqués des éléments de suivi de projet, des problèmes plus proches de l'avancée des projets (riverains...) ou encore des propositions (bains...). Puis, se tiennent des réunions entre services (Ville ou CU) ou mandataires (SEMITAN). Enfin ont lieu des réunions avec des investisseurs et leurs maîtres d'œuvre. Ces trois réunions réunissent systématiquement la Mission et l'AIN. Par ailleurs, peuvent avoir lieu des réunions bilatérales entre différents acteurs investisseurs-AIN, investisseurs-AIN, ... Depuis la création de la SEM, il existe une réunion des acteurs opérationnels où sont évoqués des éléments de programmation urbaine au sein de la MOU élargie. Parfois des réunions ciblées sur un programme peuvent être organisées et mobiliser la MOU restreinte et des acteurs métiers de la MOU. Ces réunions ne sont pas toujours des instances de décision, toutefois elles constituent des espaces de régulation de nombreux points techniques. Ainsi, nous observons une difficile concourance pour la production de certains espaces publics comme pour les programmes immobiliers. La gestion de la programmation a des aspects très divers. Il existe au sein de la MOU nantaise du projet Ile de Nantes, une forme de gestion concourante de la programmation de par la prise en compte de l'évolutivité : il s'agit plutôt pour la MOU de gérer des opportunités (exemple : un dossier pour un centre européen des douanes avec la direction du développement économique), de rechercher des investisseurs (exemple : une mission de recherche de candidats confiée à la CDC pour le centre des biotechnologies), auxquels la MOU tente d'offrir l'emplacement adéquat... Cela se transcrit par une forme de concourance dans la mise en cohérence de la programmation et de la composition urbaine. Cette concourance n'est pas complète pour certaines programmations dans la mesure où tous les acteurs de la MOU n'ont pas les mêmes niveaux d'information, même si cela est généralement recherché par une grande partie des acteurs impliqués dans le projet. Ce fut le cas pour une crèche ou pour l'aménagement d'une école sur l'île. L'une des définitions de l'ingénierie concourante est une intervention de tous les métiers tout au long du projet et à tout moment, le projet est vu selon tous ses aspects, avec un degré de connaissance croissant avec l'avancement dans le temps pour tous les membres de l'équipe de projet. Ceci n'était pas le cas à l'échelle de l'équipe de MOU élargie.

## **IV. B. UN MODE DE PROGRAMMATION LYONNAIS RECHERCHANT**

### **L'INNOVATION-PRODUIT ET LA CO-MAITRISE D'OUVRAGE**

En 1999, une des icônes du futur projet du Confluent était l'immeuble de grande hauteur à la pointe de la presqu'île. En 2002, une des icônes du projet Lyon Confluence était, au même emplacement, le musée des Confluences dont le maître d'ouvrage est le Conseil Général. Le bâtiment sera situé à la pointe de la presqu'île. En 2003, l'icône était le pôle de Loisirs et une darse. En 2004, ce sont les projets immobiliers à proximité de la darse. Ainsi, les signes de la métropolisation évoluent dans le temps.

#### **IV. B.1. Deux modes distincts de programmation et des innovations :**

On observe dans le projet Lyon Confluence deux grands modes de programmation et des innovations ad'hoc au fil du projet. En effet, dans un premier temps, avec le groupement d'assistants à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre, la programmation était précise (autant que la composition urbaine), et globale. Dans un second temps, la programmation est devenue plus par parties et misant sur une programmation et une production rapide.

##### **IV B.1.a) La mission d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage du groupement (1998-1999)**

Nous n'allons pas revenir de manière détaillée sur les travaux du groupement MELOT-BOHIGAS-MOSBACH et alii. Mais sur leur mode de programmation. Leur projet comprenait une programmation. Ce programme s'échelonnait sur plusieurs années allant des préfigurations aux réalisations définitives (un planning avait été proposé de 1999 à 2001). Le fonctionnement prévu était d'inscrire tous les futurs programmes dans ce plan masse : « Il y avait le projet, et on commençait à voir comment il fonctionnait, comment le remplir »<sup>102</sup>. Mais à aucun moment, il n'était question de revenir sur la forme urbaine qui avait été dessinée. Cette programmation précise était qualifiée de fonctionnaliste, fixée à l'avance et apparaît « trop rigide » à la MOU. Les espaces commerciaux étaient peu diffus. En est-il différent dans le projet actuel avec le pôle de loisirs ? Le mono-fonctionnalisme marquait également la répartition de l'habitat. Le parc était une grande surface à la pointe de la presqu'île. Aujourd'hui, la MOU a opté pour un parc ramifié le long de la Saône. Etaient également proposé un centre international d'exposition-musée, un immeuble de grande hauteur, la démolition de la gare d'échange de Perrache, des voies ferroviaires enterrées sous le parc surélevé...La méthode de « travail en agence», permet de produire une programmation et

---

<sup>102</sup> Entretien

une composition urbaine en dix mois. Ce programme prévoyait un million et deux cent mille mètres carrés de SHON. La maîtrise d'œuvre aurait éventuellement travaillé en concurrence en interne mais pas avec la MOU. Le mode de fonctionnement était essentiellement de collecter des documents de la COURLY et de les travailler en bureau d'étude. Le rejet de ce premier mode de programmation de l'AMO, semble être une tendance forte de la MOU aujourd'hui. Il est aussi possible d'analyser cette période par une faible mobilisation de la MOU à cette étape du projet., peut-être ne souhaitait-elle pas s'exposer à certains risques financiers ou politiques que peuvent représenter le démantèlement du pôle d'échange ou le déplacement de l'autoroute. Toutefois, ce mode de programmation a peut-être permis de mettre en évidence des potentialités de ce site auprès de 25 000 visiteurs de la maquette de ce projet. Après l'échec de la première expertise de MBM, un mode de programmation plus ouvert, et plus évolutif sera mis en place. Toutefois, la création de la SEM a aussi nécessité une programmation potentielle et fictive.

#### **IV. B.1.b) Une illustration d'un dispositif de concurrence au sein de la maîtrise d'œuvre ?**

Pendant la phase transitoire, des études de cadrage ont été commandées par la mission. Elles serviront en l'occurrence à définir la commande de l'étude urbaine suivante, finalement confiée à F. GRETHER- M. DESVIGNES. Ces études de cadrage réalisées livrées en janvier 2000, considéraient en partie des propositions du programme de MBM *et alii*. Lorsque la SEM Lyon Confluence est créée, elle bénéficie d'une concession d'aménagement pour quatre missions :

- assurer la conduite des études et la mise en place du montage opérationnel
- poursuivre la maîtrise du foncier,
- promouvoir le site et poursuivre la concertation,
- gérer le budget d'investissement de 520 millions de francs.

La nouvelle équipe de la SEM a plus de personnel élabore un nouveau cahier des charges pour une nouvelle étude générale d'urbanisme. En somme elle n'a pas de mission directe sur la programmation urbaine mais leurs travaux vont largement influencer sur la programmation.

#### **Mission d'étude en urbanisme et paysage- fonctionnement avec la SEM**

Le cahier des charges de la SEM demande que la nouvelle équipe ne retravaille pas directement sur un projet, mais qu'elle reprenne le plan-masse, et fasse évoluer le projet BOHIGAS-MELOT, et qu'elle prenne en considération des thèmes qui avaient émergé pendant la concertation tels que :

- le parc, l'eau, le Rhône,
- le pôle Perrache,
- la composition urbaine.

Ce travail thématique va avoir un impact sur la composition urbaine mais aussi sur la programmation. Il était demandé de mener des « études thématiques », la commande souhaitait que la maîtrise d'œuvre défocalise par rapport aux projets précis proposés précédemment. Il fallait selon les commanditaires, reprendre un peu de recul et de réflexion par rapport aux résultats de la concertation. Ainsi, l'une des tâches de la nouvelle équipe d'AMO était d'élaborer des cahiers de synthèse qui étaient progressivement exposés au public. De façon détaillée, les missions de la nouvelle équipe ne portent pas spécifiquement sur la programmation, mais, il s'agissait plutôt de replacer l'ensemble de la requalification dans un processus temporel, par étapes, tout en considérant certains éléments de la première programmation urbaine. L'équipe sélectionnée qui est celle de F. GRETHER- M. DESVIGNES-RFR, groupement d'architectes-paysagistes, de paysagistes et d'un bureau d'étude et d'ingénierie va évoluer en raison d'un changement de programmation. Plus tard, le groupement RFR se retirera du groupement. Leurs missions étaient réparties par tranches<sup>103</sup>. Ainsi, une première tranche est constituée des études thématiques, et de la mise en place d'une synthèse de ces études. Ce travail a été l'objet d'une exposition en juillet 2001. La première phase va jusqu'à la réalisation d'un dossier de création de ZAC. Ensuite la deuxième tranche, est une phase opérationnelle, avec la mise en place d'un dossier de réalisation de ZAC et le suivi pendant plusieurs, il a un rôle d'architecte en chef, de ZAC.

La démarche de François GRETHER et de Michel DESVIGNES diffère de celle du groupement MBM/MELOT. Par exemple, le mode de fonctionnement du Thierry MELOT, était « donnez-moi un grand équipement public et je vais structurer la ville tout autour ; alors

---

<sup>103</sup> **Contrat GRETHER-DESVIGNES-RFR- SEM LYON CONFLUENCE :**

-Tranche 1 :

- Approfondissement des études initiales
  - Prise en compte des apports de la concertation
  - Définition des étapes de transformation
- Objectif : élaborer un dossier de ZAC en 2001.

-Tranche 2 :

- Etude détaillée de la première tranche de réalisation
- Objectif : dossier de réalisation de la ZAC en 2003.

Tranche 3 :

- Mission d'urbaniste en chef, « garant de la cohérence des projets d'architecture, de paysage et d'espaces publics »
- Accompagnement des premières tranches opérationnelles sur la période 2000-2008.



que la démarche de François GRETHER et de Michel DEVISGNES est davantage la suivante : « je fais de la ville, dans laquelle peuvent venir s'inscrire un ou plusieurs équipements publics majeurs ». Il y a donc une différence de contenu et de contenant »<sup>104</sup>. Le positionnement du nouveau groupement serait de prendre en compte la temporalité, l'évolution, d'introduire de la souplesse dans l'ensemble du projet. Au lieu de dessiner et de se contraindre à mettre en œuvre le dessin, l'attitude est davantage la suivante :

- « une approche progressive des territoires,
  - on tient compte des réalités de libération foncière,
  - on donne des directives, une ossature d'espace public,
  - on ne fige pas les îlots avec des voiries, des voies d'accès,
  - on voit avec le temps comment la ville évolue, la ville d'aujourd'hui ne sera pas la même dans 15 ans,
  - on donne au projet un peu de rigidité dans une direction, avec une certaine ambition
  - en reprenant quand même des thèmes de BOHIGAS/MELOT, (« on n'a pas tourné la page et on recommence à travailler »)<sup>105</sup>.
  - on est toujours dans l'optique de démolition du centre d'échange, mais on évolue progressivement, « par tranche » .
  - On est toujours d'un aménagement d'un parc de la Saône, qui est plus petit que celui de C. MOSBACH,
  - On a pour objectif de construire une ville avec une qualité de centre-ville »<sup>106</sup>.

Ainsi, la programmation et la composition urbaine sont affinées progressivement selon les souhaits de la MOU et de la MOv en 2000. Les plaquettes publiques de présentation du projet reprennent des souhaits relevés dans le cadre de l'exposition :

- la disparition de l'Autoroute A7,
- la destruction du centre d'échange,
- le maintien de l'axe ferré Nord-Sud est perçu comme un handicap pour le projet (étude de François GRETHER pour son maintien en 2004)
- les espaces verts sont plébiscités
- la limitation de la hauteur des immeubles, et le respect du style architectural des constructions existantes, les tours du quartier d'affaire du Sud posent question

---

<sup>104</sup> Entretien S.JOSSE, chargée d'étude, SEM Lyon Confluence, présente à la mission Perrache Confluent, 2003

<sup>105</sup> Entretien S.JOSSE, chargée d'étude, SEM Lyon Confluence, présente à la mission Perrache Confluent, 2003

<sup>106</sup> Entretien S.JOSSE, chargée d'étude, SEM Lyon Confluence, 2003

-la mise en valeur du quartier de Sainte Blandine suscite des interrogations.

Par ailleurs, le renforcement des transports en commun est vivement souhaité mais le prolongement du métro et du tramway inquiètent. L'horizon temporel du projet est d'une trentaine d'années et son coût financier inquiète apparemment une population qui craint de payer pour des améliorations dont elle ne profitera pas et de connaître des chantiers pendant plusieurs années. Cette attitude d'évolutivité du projet pour l'ensemble du projet peut laisser entendre une recherche de concourance dans le développement du projet au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine (qui a tenté d'inclure certaines observations de la société civile), du moins jusqu'au dépôt du dossier de réalisation de ZAC pour cette première phase du projet.

#### **IV. B. 2. Vers une stratégie reconstructive et évolutive : usage de la mission d'étude en urbanisme et paysage :**

Les premières propositions dans le cadre de la première phase du projet qui exclut l'aménagement des terrains du MIN semblent reprendre quelques principes des études précédentes :

- la suppression à terme du centre d'échange,
- le déclassement de l'autoroute,
- le principe d'une promenade végétale en berge de Saône de façon à mettre en scène le vis-à-vis : les « balmes » sur la colline.
- le principe d'un port de plaisance qui est un équipement qui tourne à Lyon depuis un certain temps : il y a les terrains à GERLAN, ça ne s'est pas réalisé. C'est quelque chose qui était un peu dans l'air, qui est intégré dans ce projet.

L'esquisse d'une première programmation urbaine à long terme est élaborée avec la SEM et proposée en octobre 2000.

Issu de la première étude, et de la concertation, sur les 150 ha sont proposés :

- 30-35 ha seront aménagés en parc,
- 40 ha correspondent au quartier existant de Sainte Blandine,
- 65-70 ha restants seront urbanisés.

La population de la presqu'île passerait de 7900 à 25 000 habitants. Le montant des dépenses publiques prévu (hors ouvrages routiers) s'élève à 7,7 milliards de francs Hors Taxes.

A court terme, est prévue une programmation d'aménagements d'espaces publics, et de grands équipements :

- un parc du Confluent (1999) : 6 000 m<sup>2</sup> (conçu par le paysagiste M. DESVIGNES)

- une promenade sur les quais de Saône (2000-2001) (conçu par le paysagiste M. DESVIGNES)
- des archives Municipales (2000-2002)
- un musée des Confluences (2005)

Les cahiers thématiques qui soutiennent cette programmation évoquent le parc et les espaces verts. Le parc est proposé en ramification à l'intérieur des voies urbaines pour réaliser un linéaire visuel maximal sur le parc. La place de l'eau est également fondamentale dans le projet à travers une ouverture sur les espaces fluviaux. Le principe est d'articuler une « colonne vertébrale »<sup>107</sup> verte qui longe le bord de Saône, qui du coup devient un parc. Le parc devient l'ensemble de l'espace public le long de la Saône. A partir de cette colonne vertébrale verte, un certain nombre de ramifications sorte de « doigts verts » s'insèrent vers l'intérieur de la presqu'île. Au lieu d'avoir un front unique sur le bord de Saône avec un nombre réduit de personnes ayant vue sur la Saône, c'est un système de composition qui permet d'avoir un linéaire de façade démultiplié. Ce souhait était demandé par la SEM et composé par François GRETHER et Michel DESVIGNES. L'objectif théorique est de ne pas être à plus de 200 mètres d'un espace vert lorsqu'on se trouve sur la presqu'île. L'élément fédérateur de l'ensemble de ce territoire urbain souhaité serait l'espace public.

### Figure 28 : le plan vert

Source : Etudes thématiques. GRETHER –DESVIGNES 2000.

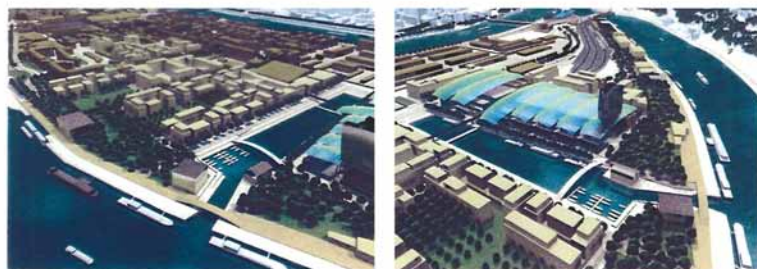


Figure 28 : Plan vert



La démarche proposée par F. GRETHER-RFR-M. DESVIGNES permet de préciser des éléments du contrat issu de la « Consultation pour une étude une assistance en urbanisme-Paysage et Architecture pour le projet "Lyon-Confluence" ». Le contrat est composé en trois tranches :

- une première tranche de 18 mois qui comprend une mission d'étude pour l'établissement d'un nouveau projet précisant :

- la composition urbaine
- l'organisation du site

L'objectif est de « faire évoluer avec l'aménageur le plan d'aménagement, d'en définir la programmation, et le mode opératoire dans le cadre d'une mission d'AMO

- Une deuxième tranche du contrat qui a commencé le 21-01-03 :

- a pour objet la création de la ZAC : il y est demandé l'étude pour établir les documents du dossier de ZAC
- la mise à jour du Schéma Directeur des espaces publics
- l'établissement du cahier des charges urbanisme-paysage-architecture des îlots
- une mission d'AMO pour le suivi de la phase opérationnelle

- la troisième tranche commence après l'approbation de dossier de réalisation de la ZAC (l'opération entre en phase opérationnelle). Elle comprend :

- une mission d'étude portant sur l'élaboration du cahier des charges des espaces publics
- une mission d'urbaniste paysagiste-architecte en chef en vue de coordonner le travail des divers architectes et concepteurs, d'assister la SEM pour formuler des avis sur les projets et de tenir à jours les éléments de référence du projet urbain

#### **IV. B. 3. Un effet contrat ?**

A la lecture de ce contrat, il semble que les missions de l'équipe GRETHER-DESVIGNES sont comparables à celle de l'équipe CHEMETOFF-BERTHOMIEU. Ce contrat comprend bien les missions de composition urbaine, d'organisation du site, d'élaboration et de mise à jour du schéma directeur des espaces publics, et le cahier des charges des espaces publics. Cela semble correspondre au rôle joué par le plan-guide. S'ajoute la mission de coordination du travail des divers architectes et concepteurs. Toutefois, plusieurs éléments différencient en grande partie ce contrat avec celui de CHEMETOFF-BERTHOMIEU sur l'"Ile de Nantes" :

- les concepteurs n'ont la maîtrise d'oeuvre complète sur aucun espace public
- le contrat ne définit pas de terme temporel lié à un territoire spécifique (les secteurs), mais les jalons sont les étapes juridiques des documents (dossier de ZAC),
- le contrat positionne ces missions de façon plus ou moins successives dans le temps avec un découpage en trois tranches. Or, le contrat de l'AIN mentionne plutôt ces diverses missions à mettre en œuvre sur chacun des secteurs.

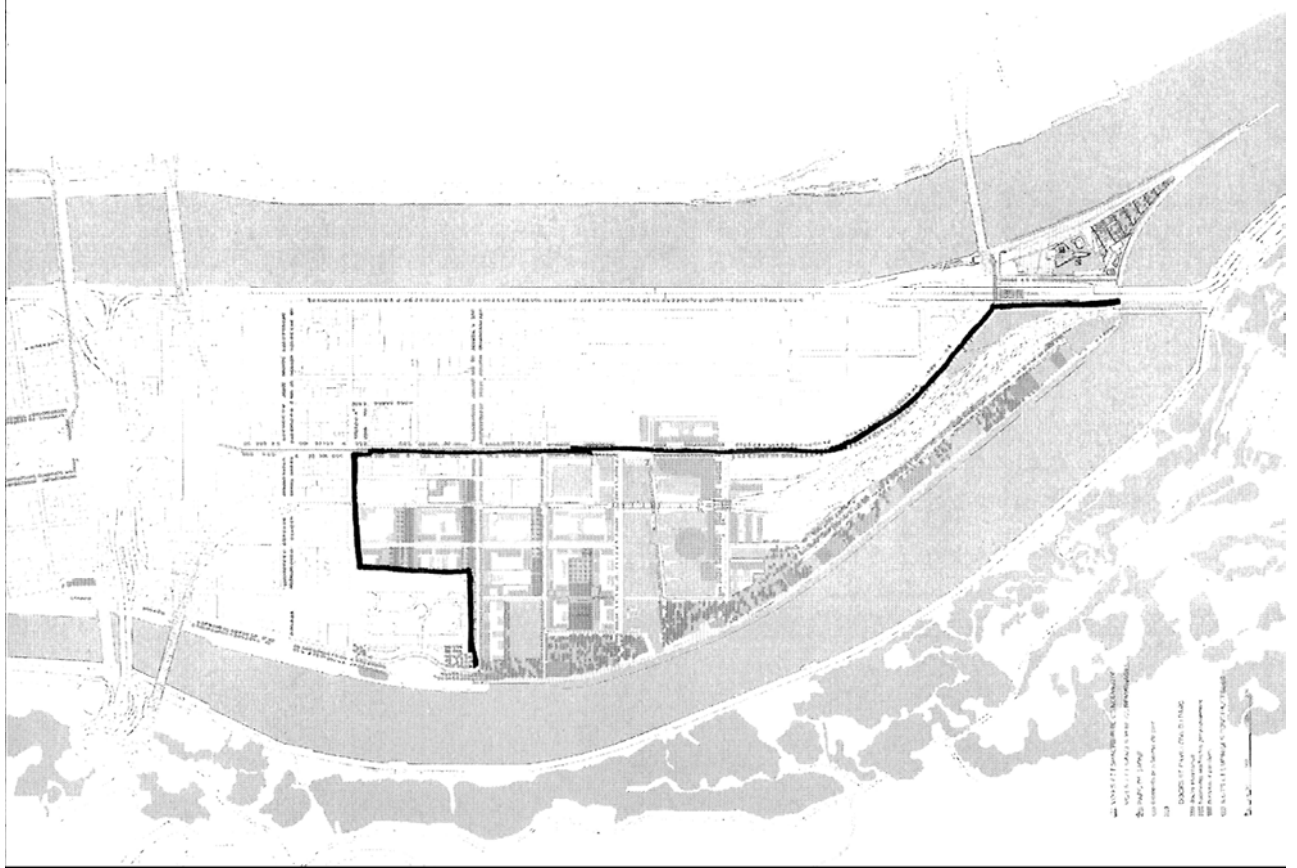
Ceci n'est peut-être pas un effet du contrat, à Lyon Confluence, l'ensemble de l'espace d'intervention est mis en ZAC. Toutefois, le groupement GRETHER-DESVIGNES a une mission d'AMO qui peut lui permettre de donner leur avis sur la programmation urbaine.

**Figure 29 : Schéma de délimitation de la ZAC**

**Source : Etude d'impact de la ZAC. SEM Lyon Confluence**

Figure 29 : Schéma de délimitation de la ZAC

## PROJET DE 1<sup>ère</sup> ETAPE



On peut émettre l'hypothèse que le fait de ne pas ajouter cette notion temporelle liée à l'aménagement des espaces publics risque d'avoir un impact sur la date d'achèvement de l'aménagement de ces espaces publics. Ainsi, il semble qu'il n'y a pas un effet « temporel » du contrat sur l'ensemble de la dynamique de projet. Toutefois, la question de la maîtrise foncière ne se pose pas de la même façon à Lyon. De grandes emprises rendent un remembrement parcellaire nécessaire ainsi que la création d'espaces publics. A Nantes, de nombreux espaces publics sont existants.

#### **IV. B. 4 . Leur proposition :**

Après plusieurs études thématiques (« Urbanisation au Nord », « le fleuve », « le port », « le Grand paysage ») en vue d'orienter les études urbaines à venir, le groupement GRETHER DESVIGNES fait une proposition programmatique à partir de grandes polarités :

- La logique du centre historique :

La logique des places

Le centre d'échange déconstruit progressivement

- Les thèmes parc/ port bassins :

Une place nautique

Un grand parc le long des berges de la Saône

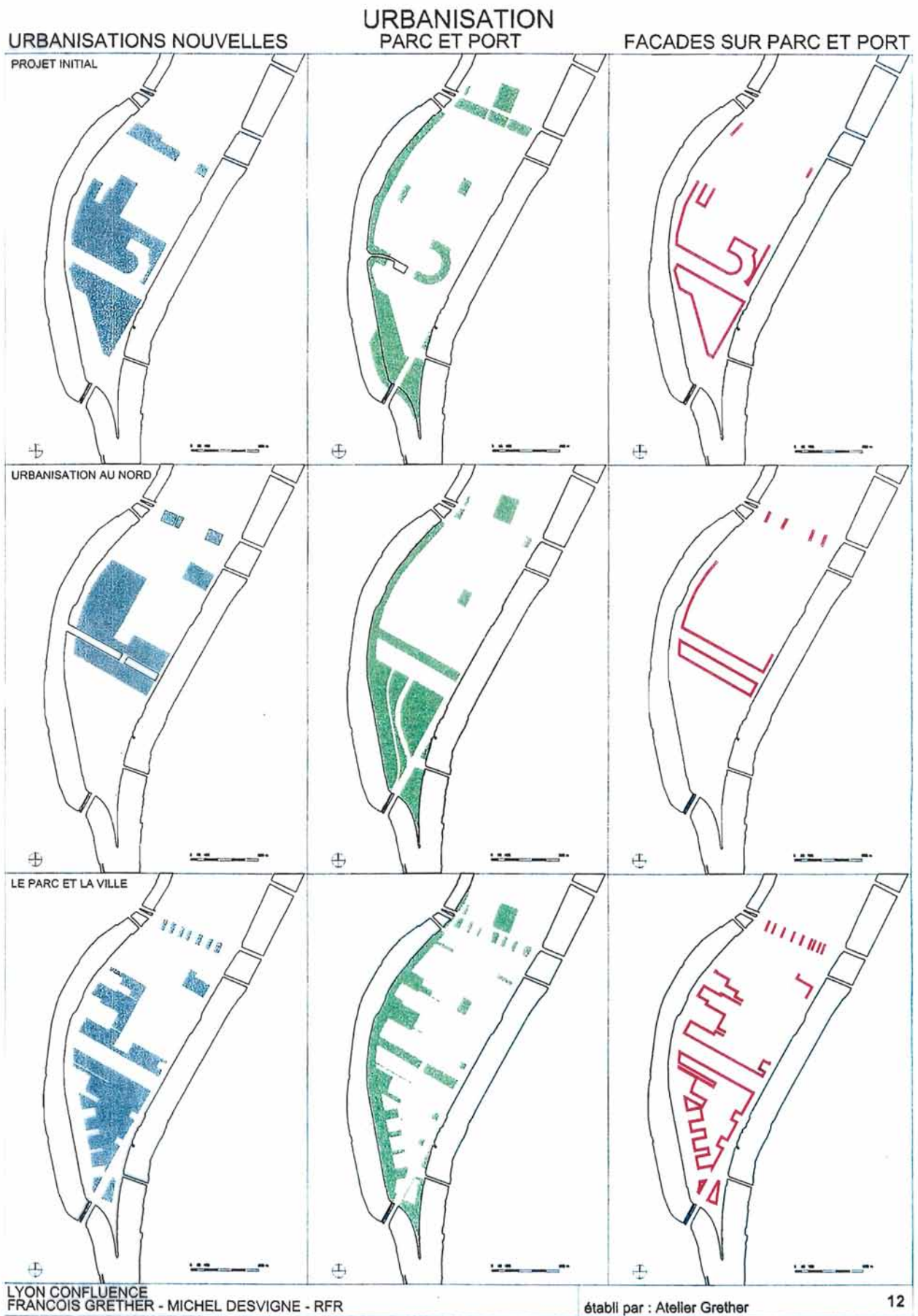
- La création d'une place de la gare : la place des archives

#### **Figure 30 : les plans de GRETHER-RFR- DESVIGNES**

**Source : Présentation de F.Gréther de décembre 2003, Atelier projet urbain « LaVille heureuse'' selon Renzo Piano (cartes et projets sur la presqu'île)**



Figure 30 : les plans de GREETHER-RFR-DESVIGNES





Selon F. GRETHER, la démarche ici n'est pas de dessiner une ville une décennie à l'avance, mais de miser sur l'espace public comme élément fort qui reste toujours en place. Le choix est de requalifier le territoire à travers les espaces public, sans avoir donner une programmation immobilière précise, qui en fait, se définit au fil du projet. Cette évolutivité peut par exemple s'illustrer par l'exemple du tramway, qui sera choisi de préférence au métro, (probablement pour des raisons de coûts et de temps de réalisation), par l'abandon du percement d'une rue...

Existe-t-il une gestion concourante autour du « dispositif espace public » GRETHER DESVIGNES ?

En fait, le groupement est associé à un grand nombre de projets durant tout le processus de développement de la ZAC. Il participe à l'élaboration du cahier des charges des concours sur les programmes immobiliers. Mais la recherche et leur participation à une forme de concourance semble plus s'illustrer dans certains projets tels que le travail sur des espaces publics majeurs tels que la darse à proximité du parc, ou sur le traitement infrastructures ferroviaires.

**IV. B. 5. La programmation culturelle comme support de la métropolisation :**

**IV. B. 5. a) Le déménagement des Archives Municipales**

Comme à Marseille dans le secteur d'Euroméditerranée avec la venue des Archives départementales, ou à Saint Denis où viendra s'installer une partie des Archives Nationales, les bibliothèques sont souvent perçues comme des espaces consommant beaucoup d'espace foncier mais aussi comme des signes d'attractivité pour un public socialement valorisé. L'acception dynamisante de ces équipements à l'échelle urbaine revient aux choix des maîtres d'ouvrage urbains. Positionné à proximité de la gare multimodale de Perrache, cet équipement peut aussi être le signe d'un investissement politique et public volontariste pour la requalification de ce secteur. En fait, une dynamique culturelle déjà existante dans l'agglomération a profité au projet.

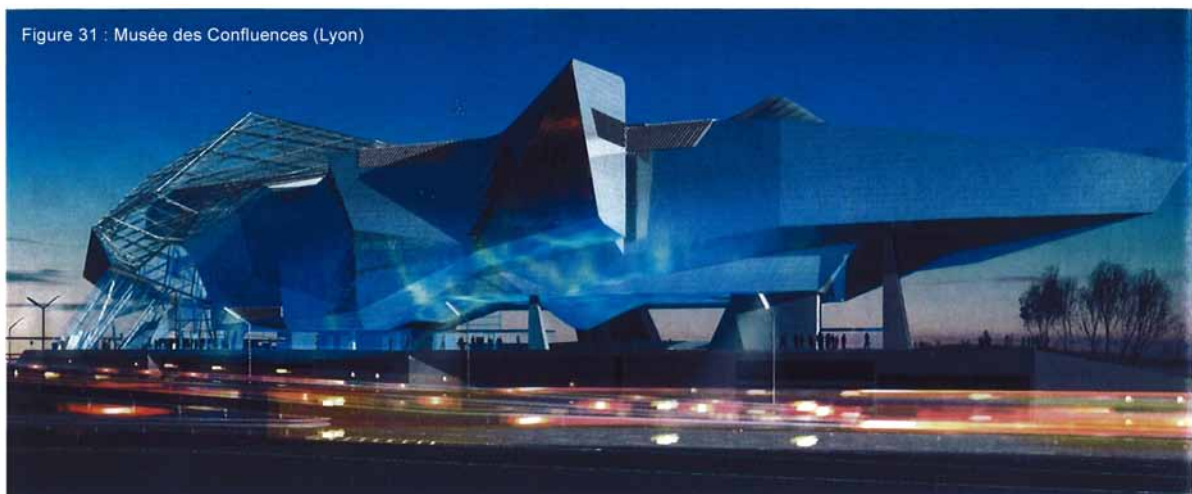
**III. B. 5. b) Le musée des Confluences, attraction culturelle et architecturale**

Un musée devrait s'installer à la pointe du Confluent, il est dans la même position géographique que le musée de F. PINAULT qui était prévu sur l'île « RENAULT » à Boulogne Billancourt mais qui finalement ne sera pas réalisé. La programmation de cet équipement, tout autant que sa localisation a fait débat. Le Conseil Général a finalement pris la décision de s'installer à la fin de la presqu'île. A l'époque de R. Barre, la question d'un

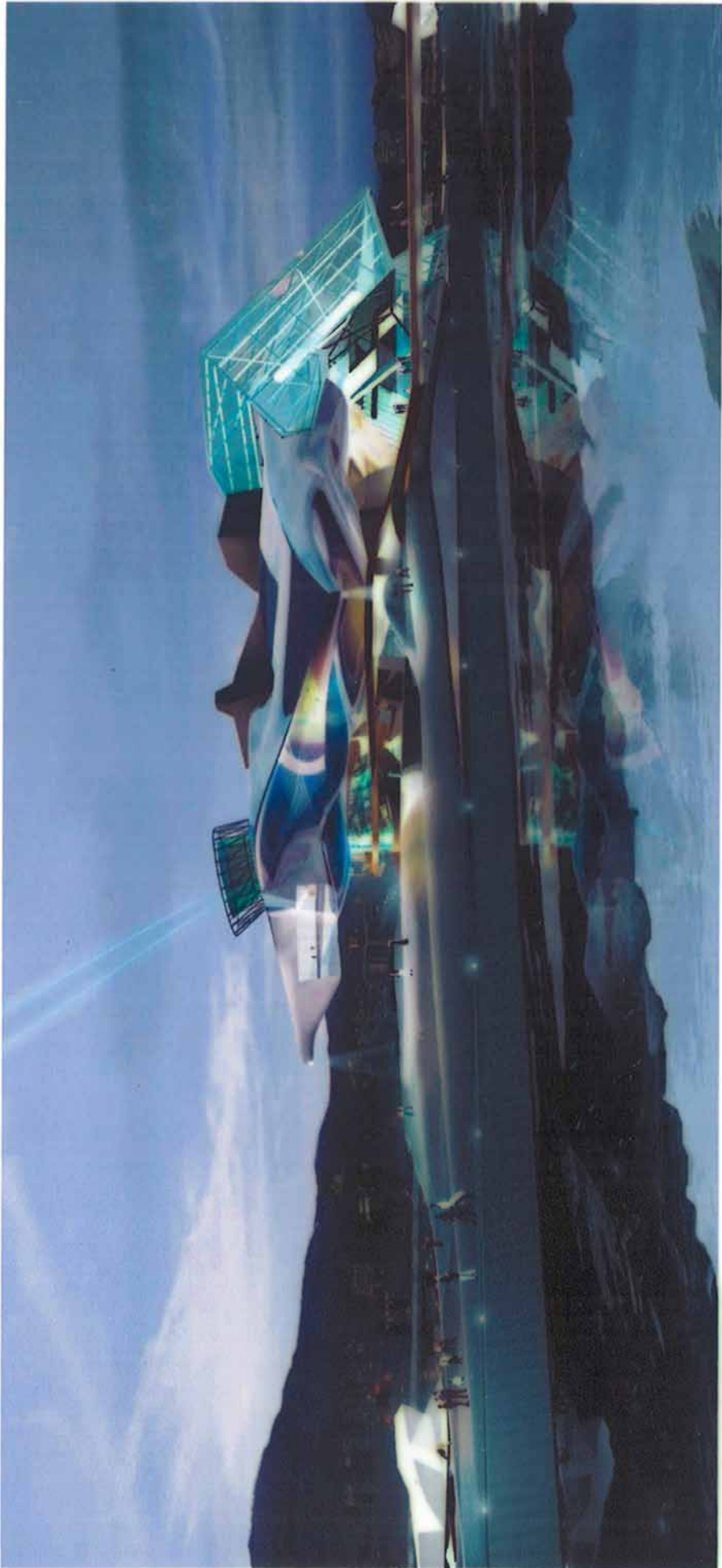
musée qui pourrait être le relais de Guggenheim en France a été testée. Mais le musée de Bilbao ayant déjà le concept de relais en Europe, l'idée d'un deuxième musée de prêt de la collection « Guggenheim » en Europe n'aboutit pas. Par ailleurs, un projet culturel à l'échelle de l'agglomération prend forme, à partir du Musée de l'Histoire Naturelle et de l'Homme de Lyon. Un conservateur du musée de Montréal est consulté et finit par prendre la direction du Musée d'histoire Naturelle de Lyon, et d'un vaste projet muséal et culturel pour l'ensemble de l'agglomération. Ce nouveau directeur du musée, M. COTE, propose un programme culturel global à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération qui mettrait en lien les collections existantes. Et le musée des Confluences serait dans cette mise en réseaux des différents musées de l'agglomération<sup>108</sup>. Il aura comme thème de prédilection « les sciences et les sociétés » (éthique, technologie ...), et les expositions seront également accompagnées de débat, de formations sur ces sujets. Il est prévu pour ces animations culturelles et touristiques la venue de plus de 400000 visiteurs par an. Un concours d'architecture est lancé. Le projet architectural de l'équipe COOP- HIMMELBLAU gagne le concours en 2000. L'esthétique futuriste du complexe muséographique ne fait pas l'unanimité, mais peut être un nouveau facteur d'attractivité. Notons qu'en 2006, le projet n'était toujours pas réalisé.

**Figure 31 : Musée des Confluences (COOP-HIMMELBLAU). Lyon**

Source : Image de synthèse. SEM Lyon Confluence.



<sup>108</sup> Conférence : « le musée, fabrique de ville », auditorium du Louvre, organisé par les Musées de France-Le monde, avril 2003.



**IV. B. 5. c) La venue de la Biennale d'Art Contemporain depuis 2003 sur les docks Rambaud:**

Dans cette logique de découverte et de nouvelles pratiques de ce territoire, une promenade le long des quais de Saône a été créée et le bâtiment de La Sucrière située sur le port Rambaud accueille des œuvres d'art le temps d'une Biennale d'Art contemporain. Cette manifestation permet d'introduire des innovations dans le montage et la programmation de l'espace portuaire. En effet, l'usage du bâtiment de la Sucrière a fait l'objet de baux et de partenariats spécifiques entre la SEM, la COURLY et Voies Navigables de France (VNF).

**IV. B. 6. L'exercice de la MOU ou la capacité d'élaborer des montages juridiques : une innovation process- pour un partenariat VNF-SEM-CU**

Nous considérons le mode de programmation du devenir des docks comme innovant de par les types de partenariats mis en place entre la SEM Lyon Confluence et le partenaire parapublic Voies Navigables de France (VNF). Dans un premier temps, des Chartes ont encadré les premières coopérations entre la COURLY et VNF pour la gestion des rives fluviales de l'agglomération. Une première Charte de 5 ans avait été signée en 1997. Elle définissait un co-financement de 0,8 millions d'euros de la part de la COURLY et de 3,2 millions d'euros de la part de VNF. Ensuite, une seconde Charte fut signée pour la période 2002-2007, établissant les nouveaux modes de gestion des rives fluviales traversant l'agglomération lyonnaise. Il y fut défini une « superposition de gestion » confiée à la COURLY pour les sites urbains à aménager notamment, pour les quais de Saône et de Rhône, et pour la presqu'île. De même, fut établie une « convention d'occupation temporaire » (gratuite) pour les haltes fluviales de la COURLY et les équipements nautiques. Pour les autres rives, elles sont en gestion directe de VNF, sans aucune superposition ni de transfert de gestion. Ainsi, VNF mène à la fois des actions directes telles que l'aménagement des quais pour les croisières, et des actions « concertées » avec la SEM Lyon Confluence, tel que la programmation du port Rambaud appelé à devenir une « réussite commerciale en coordination avec la SEM Lyon Confluence » selon la Charte<sup>109</sup>. Pour l'ensemble de ces actions a été mis en place un « Comité de suivi permanent » rassemblant des membres de deux opérateurs. Ce comité est chargé de définir la programmation des opérations et d'évaluer leur réalisation. Il se réunit une fois l'an et rend compte de l'application de la Charte. Par

---

<sup>109</sup> Charte de partenariat VNF-COURLY 2002-2006, novembre 2002.

ailleurs, VNF a également élaboré un schéma de développement touristiques et un schéma de transport fluvial Rhône Saône. Sur le territoire des berges, existent aussi divers projets : le « plan bleu » qui vise la mise en valeur des sites fluviaux, le développement de l'activité nautique, la mise à disposition des berges aux habitants, le projet « nature –Val de Rhône », un « schéma directeur vélo ». L'un des objectifs du comité de suivi permanent est d'assurer avec la SEM Lyon Confluence le développement du Port Rambaud : avec la « création de la darse », le « développement des activités fluviales », la « mise en valeur du patrimoine foncier de VNF », la « requalification urbaine du site » qui font partie du « programme concerté » entre les deux partenaires. VNF est propriétaire d'une dizaine d'hectares sur le port Rambaud. La stratégie de VNF ne serait pas de vendre ses espaces fonciers, mais de les valoriser comme l'annonce la charte partenariale de 1997 -2002 et la suivante. Afin de participer au projet de renouvellement urbain de Lyon Confluence, et eu égard aux statuts de VNF, VNF a dû créer une nouvelle société de promotion nommée « Rhône Saône Développement » en 2002. Cette société est détenue à hauteur de 60% par VNF et de 40 % par la CDC. Ce partenariat avec la CDC permet ainsi à VNF de s'intégrer dans un projet de renouvellement urbain. Les études de valorisation du port ont été co-financées par la CDC-SEM-VNF, par exemple pour le devenir du bâtiment de la Sucrière. L'organisation d'une manifestation pour la Biennale d'art contemporain a été l'occasion d'un partenariat financier entre la Ville et VNF. Ce partenariat a pu se faire par le biais de la création d'une société civile immobilière (SCI), la « SCI la sucrière », permettant cette sorte de partenariat public -privé. Participent financièrement à cette SCI, la société ICADE CITES CERAL à hauteur de 1,7 millions d'euros. VNF engage un million d'euros de travaux pour effectuer les rénovations en tant que propriétaire, alors que la Ville et la SEM paient la location du bâtiment dans le cadre d'une convention d'occupation temporaire (COT). Ce montage fut inscrit dans un protocole d'accord entre les divers partenaires. La création de la filiale de valorisation « Rhône Saône Développement » a non seulement rendu possible la requalification provisoire du site, mais montre aussi un nouveau mode d'action d'agences parapubliques comme VNF en territoire urbain. Ceci illustre également la place grandissante des expertises juridiques dans les montages et les développements de projet urbains afin d'adapter les statuts juridiques en vue de favoriser des partenariats et des financements croisés entre institutions publiques ou semi publiques et investisseurs privés.

### Un concept urbain : un pôle d'excellence

Ce partenariat en phase d'étude a également débouché sur le concept de pavillons dans un parc. Ainsi l'ensemble du territoire du port est d'usage public (un espace public de promenade est créé), et les bâtiments sont utilisés comme des pavillons à usage privé, une fois que les bâtiments sont déclassés et soumis à un bail emphytéotique. Pour chaque bâtiment lorsque la création d'une SCI issue de « Rhône Saône Développement » est nécessaire, elle est créée spécifiquement pour le dit-bâtiment. La superposition de gestion sur ces espaces publics permet de maintenir le statut de domaine fluvial et VNF reste propriétaire des terrains. De même, des outils tels que les conventions d'occupation temporaire, les conventions de gestion ou les baux emphytéotiques rendent cet espace utilisable et aménageable dans d'autres buts que la fonction portuaire. Cette logique de déclassement et de changement de statut du sol portuaire fait également partie de la négociation et rend possible la valorisation urbaine de ce territoire. On assiste à la création d'une co-maîtrise d'ouvrage urbaine à l'échelle d'un territoire défini : le port. Cette co-maîtrise d'ouvrage a recours aux documents généraux sans valeur juridique (chartes, conventions...) mais qui permettent de coopérer sur certaines actions au fil du projet. De plus, on observe qu'un acteur public national comme VNF, en raison de ses statuts développe des moyens et des pratiques nouvelles comparables à celles d'un acteur privé (investissement, baux, promotion) en créant selon des projets des structures ad'hoc telles que Rhône Saône développement et les multiples SCI spécifiques du port Rambaud. Notons que ce type d'arrangement que nous qualifions de nouvelle forme de régulation locale-nationale a nécessité des expertises juridiques. Et un acteur traditionnel de l'aménagement tel la CDC avec ses multiples filiales d'études et d'investissement parvient à se positionner aisément dans ce contexte nouveau où se pérennisent de nouvelles agences d'Etat telles que VNF. Par ailleurs, concernant les outils mobilisés pour coopérer et apporter un cadre à l'action commune, cet exemple nous indique qu'un document qui n'a pas de valeurs juridiques permet de construire des accords sur de grands objectifs à mettre en œuvre. Si l'on compare cette charte aux conventions mises en place dans le cadre d'Euroméditerranée entre la CUM et l'EPAEM, on voit qu'ici, la charte peut inclure plusieurs petits projets et porte sur une durée assez longue. Par ailleurs, la COURLY dans cette convention mentionne l'assurance d'objectifs plus larges que le projet Lyon –Confluence, tel que le projet Val de Saône, qui, est en partenariat avec plusieurs collectivités locales (VNF, COURLY, Conseil Général, Communes,...). Sommes-nous plus dans une situation de confiance entre partenaires dans la MOU lyonnaise que dans celle de Marseille ? Dans le cadre de l'opération Lyon Confluence, VNF est pour la première fois membre d'un Conseil d'administration d'une SEM

et investisseur immobilier presque direct dans un projet de développement urbain. A travers les échanges avec ce partenaire parapublic, on observe le développement d'outils ayant des statuts juridiques imprécis dans certains cas (conventions, chartes,) mais qui permettent là aussi de donner un cadre et de stabiliser les échanges. Des outils et des montages juridiques spécifiques relevant d'expertises sont aussi à mobiliser par la MOU afin de permettre l'action.

#### **IV. B. 7. Exercice de la MOU ou la capacité à élaborer des montages spécifiques pour un programme de taille exceptionnelle : le pôle de loisirs**

La programmation du pôle de loisirs a connu deux grandes phases : une injonction politique et une gestion des contraintes du secteur privé. En 2001, au début de son mandat municipal, lorsque G. Collomb envisage de déplacer les activités nocturnes du centre ville vers le Confluent, le directeur de la SEM lui demande le temps de faire quelques études. Quelques semaines plus tard, G. COLLOMB annonce également qu'il veut un grand centre de loisirs comme celui de Barcelone. La SEM demande un délai d'un an pour déterminer un projet. La commande politique fait ici référence en tant que commande officielle d'un programme spécifique au sein de la MOU. C'est le début d'un processus de recherche de programmation et de montage de ce projet de loisirs. De nombreuses études prospectives sont lancées par la SEM : sur les « loisirs et [la] société », les « loisirs à Lyon ». Des voyages d'études sont organisés pour Barcelone et à Buenos Aires. Une réflexion sur « les 35 heures » et les modes de vie est mise en avant dans le concept commercial du fun-shopping...Le projet est également monté avec la CCI, pour définir le type de commerces envisageables. La démarche est peut-être ici de désamorcer les oppositions potentielles à la CDEC. En 2002, toutes ces études réalisées en amont pour élaborer un programme aboutissent aboutit à la définition d'un « cahier des charges pour la recherche d'un promoteur-investisseur-gestionnaire pour la conception, la réalisation et la gestion du pôle de loisirs de Lyon Confluence » par la SEM. Cette association d'investisseur-gestionnaire-promoteur en vue d'un pôle de loisirs est un montage exceptionnel en Europe pour un pôle de commerces et de loisirs de cette taille. En effet, avec les quelques 60 000 m<sup>2</sup> proposés dans le cahier des charges, le pôle sera le plus important pôle européen en terme de surface associant loisirs et commerces. En 2006, la programmation commerciale est encore en cours.

### Un mode de programmation risqué : Une programmation chargée de recommandations mais en partie aux mains des commercialisateurs

Le « pôle de loisirs et de commerces » de Lyon Confluence est appelé à devenir un équipement majeur du projet et lui donnant un caractère métropolitain. Ce projet qui aurait aussi pour origine la volonté politique de déplacer des nuisances nocturnes du centre ville lyonnais vers la presqu'île, correspondrait à l'ère du développement des loisirs dans la société contemporaine, en particulier des loisirs urbains. L'un des éléments forts de la commande sera une livraison du bâtiment avant la fin du mandat municipal de G. COLLOMB. En 2001, afin de définir le contenu de ce pôle de loisirs demandé par le président de la Communauté urbaine, plusieurs études exploratoires ont été lancées par la SEM. Celle-ci avait demandé un an de réflexion pour réaliser des études préalables. Certaines études étaient de nature prospective, d'autres portaient sur les modes de vie contemporains, sur les loisirs de centralité, sur les spécificités culturelles lyonnaises, sur les loisirs actuels... Le rôle moteur des loisirs dans le développement métropolitain, l'innovation et la flexibilité de l'offre constituent des enjeux forts pour ce futur pôle de loisirs<sup>110</sup>. D'autres études sur le type de loisirs à développer ont été menées, en particulier ceux qui sont « non-marchands », innovants, « ludico-pratiques », en « complémentarité avec l'offre dans l'agglomération », « évènementiels et en renouvellement permanent »<sup>111</sup>. La Direction Générale du Développement Economique de la COURLY a participé durant cette phase amont à la conception du projet de pôle de loisirs et de commerces. Ainsi, la MOU s'est alors fortement structurée afin de répondre à une commande politique expresse et fortement contraignante sur le plan temporel. De nombreuses autres études ont été commandées par la SEM afin de déterminer des programmes possibles ou du moins des cadres pour la programmation d'un tel pôle de loisirs. Nous pourrions estimer que dans cette phase, la maîtrise d'ouvrage urbaine se forme à la programmation de commerces et de loisirs concurrentiels. La capacité d'apprentissage semble aussi constituer l'une des fonctions à assurer pour la MOU de ce type de projet. Pour se former elle fait réaliser diverses études :

---

<sup>110</sup> Cabinet d'audit stratégique CRISTAL, Ph. JARREAU, « le loisir, un enjeu capital pour une cille capitale », cité dans SEM Lyon Clonfluence, « Cahier des charges de recherche d'un promoteur-investisseur-gestionnaire pour la conception, la réalisation et la gestion du pôle de loisirs de Lyon Confluence », Avril 2002.

<sup>111</sup> LUSSON P., MOLIN J- Mission prospective et stratégie de la communauté urbaine de Lyon » cité dans SEM Lyon Confluence, « Cahier des charges de recherche d'un promoteur-investisseur-gestionnaire pour la conception, la réalisation et la gestion du pôle de loisirs de Lyon Confluence », Avril 2002



- Etude des « loisirs marchands : stratégie de développement des pôles de loisirs de la Communauté urbaine de Lyon », par P. VORNICH avec la proposition de cinémas, de loisirs « indoor », de vie nocturne, de loisirs interactifs ;
- Etude du système portuaire de la Confluence par le Cabinet DETENTE, qui propose à partir d'études sociologiques et de marketing, une place publique nautique ouverte sur la Ville ;
- Etude sur l'« inspiration historique des fleuves, des usages pour le futur », par PUYO Consultants, qui travaille sur l'identité fluviale, sur des innovations en génie civil et en transport sur le site et dans Lyon ;
- Etude sur « l'avenir de la cité, un enjeu de société », par G. VERNEY-CARRON, ART/ ENTREPRISE, sur le rôle de l'éthique dans l'espace urbain ;
- Etude sur « quels types de commerces à Lyon Confluence », par la CCI de Lyon avec un diagnostic approfondi du commerce lyonnais, et une étude de l'armature commerciale de l'ensemble du projet ;
- Etude « marketing du pôle de loisirs et de commerce », par BERENICE, qui fait un travail prospectif sur l'urbanisme commercial, la distribution, et sur la combinaison loisirs-commerces et animation.

S'y rajoutent des études techniques (parkings, sols, ...). Ces nombreuses études réalisées dans la phase amont du projet de pôle de loisirs ont fait l'objet d'une consultation avec un cahier des charges pour une programmation associant commerces-loisirs-restauration-cinéma. L'une des contraintes était le respect de cette programmation axée sur le « fun shopping ». Ce cahier des charges demandait également l'association du promoteur, de l'investisseur et du gestionnaire. Pour un projet de plus de 50 000 m<sup>2</sup> de commerces et de loisirs (23 000 m<sup>2</sup>commerces, 7 000 m<sup>2</sup> restauration et services, 20000 m<sup>2</sup> loisirs)<sup>112</sup>, ces trois associés devaient également proposer la conception du bâtiment global. Ces études vont être distribuées lors de la consultation de recherche de promoteur-investisseur-gestionnaire. Ainsi, à travers ces études, la MOU s'est préparée : se sont construits un univers des possibles, un ensemble de critères-ressources pour la sélection de l'équipe de promoteur-investisseur-gestionnaire-concepteur. Elle a également défini des contraintes programmatiques qu'elle laissera interpréter par les investisseurs-promoteurs-gestionnaires. En effet, on observe un changement important de la programmation prévue entre les premiers investisseurs et les seconds choisis. Unibail qui est l'investisseur final aurait tendance à favoriser les commerces

---

<sup>112</sup> Plaquette d'information Lyon Confluence, décembre 2003

à forte rentabilité et plus traditionnels<sup>113</sup>. A l'échelle d'un élément du projet de Lyon Confluence, on peut voir qu'il existe plusieurs modes de sélection d'un programme immobilier, même de grande taille. Comme nous l'avons illustré avec le montage du pôle de loisirs à Lyon, l'innovation peut venir du choix de l'offre sur le marché des loisirs (avec le souhait de combiner balnéothérapie et loisirs « outdoor » sur un même site) et des commerces lyonnais, mais aussi des modalités de montage. En fait, le choix d'associer les investisseurs, les gestionnaires et les concepteurs est une modalité possible dans le domaine de l'urbanisme commercial, mais pour un projet de cette taille, ce choix reste exceptionnel. Ce qui nous semble notoire est le risque pris par la MOU, de laisser les acteurs commerciaux s'associer, et de ne pas intervenir sur les types d'investisseurs et par conséquent, le choix d'enseignes des centres commerciaux et de loisirs qu'ils créent habituellement. Ce risque semble intéressant à noter dans la mesure où pour un pôle de loisirs et de commerces de taille et d'enjeu comparable, la MOU Montpelliéraine a choisi une toute autre modalité de gestion du processus de projet. En effet, la SERM, société d'économie mixte de la Région Montpelliéraine, en charge du développement de ce projet « ODYSSEUM » a opté pour un montage juridique lui permettant d'être parmi les « investisseurs » du projet. Ce choix de montage avait entre autre pour objectif de maîtriser la programmation du futur centre de loisirs. A Lyon, malgré un changement imprévu des investisseurs, on constate que la maîtrise de la programmation du pôle de loisirs est difficile pour le maître d'ouvrage urbain public. Toutefois, ce dernier est garant de l'attribution des permis de construire, à la suite de la décision de la CDEC (commission départementale d'équipement commercial). Par ailleurs, les délais de production donnés par l'acteur politique joue un rôle déterminant dans les décisions prises en terme de programmation : l'objectif est une livraison du pôle avant la fin du mandat municipal (2007). Aussi, il n'est pas recherché la maîtrise complète de la programmation du pôle de loisirs. La MOU a ici recherché un concept de pôle de loisirs innovant alors que la commande politique ne portait pas forcément sur l'aspect innovant. Elle s'est attribuée un certain temps pour se former et s'informer sur ce type de projet, de concept...Le résultat de ce processus est innovant en terme quantitatif, l'offre de loisirs et de commerces constituée est exceptionnelle en Europe, et dans une bien moindre mesure, un grande partie des risques financiers est entre les mains des acteurs privés. Quelques conditions préalables subsistent avant la réalisation du projet. D'une part, la SEM doit obtenir la maîtrise foncière complète des terrains concernés (au moment de la consultation, ce n'est pas encore le

---

<sup>113</sup>Entretien

cas). D'autre part, le groupement opérateur de ce projet de pôle de loisirs devra proposer un programme qui sera réalisé dans des délais contractuels. Le moyen de contrôle de la programmation commerciale par la maîtrise d'ouvrage urbaine est donc relativement faible, elle est essentiellement ponctuelle : au moment de la sélection, les opérateurs sont ainsi sensés avoir décidés du programme, du financement...En somme, une forme de régulation et de sélection du programme et de l'offre commerciale est laissée aux opérateurs privés consultés.

#### Qui sont ces investisseurs-promoteur-gestionnaire et concepteurs ?

L'équipe MAB-J-P VIGUIER-CORIO avait été sélectionnée mais ce n'est finalement pas celle qui va poursuivre le projet. En effet, l'équipe composée de J-P VIGUIER associée aux promoteurs hollandais MAB et aux investisseurs CORIO va changer d'investisseur. C'est désormais UNIBAIL, ancien concurrent avec FUKSAS lors de la consultation qui va s'associer avec J-P VIGUIER et MAB. Il semblerait que pour des raisons de disfonctionnement interne au Conseil d'administration de la société d'investissement CORIO, l'investisseur n'était plus candidat, il a été remplacé par UNIBAIL en tant qu'investisseur et par Espace Expansion en tant que gestionnaire. Au moment du retrait de CORIO, la maîtrise d'ouvrage urbaine a réagi rapidement. Le président de la Communauté urbaine ne souhaitant pas voir abandonner ce projet a consulté les anciens concurrents du projet, afin de trouver d'autres investisseurs gestionnaires. Espace Expansion est l'une des filiales d'UNIBAIL, un gestionnaire connu des grands centres commerciaux français. Par exemple, Espace Expansion est le gestionnaire du centre commercial des Halles au centre de Paris. Ce changement d'investisseur va modifier la programmation. En effet, des programmes de loisirs, pouvant présenter des risques financiers trop élevés selon le nouvel investisseur ont tendance à être modifiés aux dépens de surfaces commerciales « plus classiques ». Ainsi, dans le choix de ce mode d'associations des partenaires, un risque était que certains associés aient des cultures assez diverses. La programmation n'était pas encore définitive en janvier 2004 et prévoyait:

- un karting sur le toit
- un multiplexe (9000m<sup>2</sup> soit 3400 sièges)
- un centre de balnéothérapie
- une offre importante en restauration, la plus importante d'Europe (3 à 5000 m<sup>2</sup>)
- des boutiques de loisirs (jardins, musique...)

Le concept dominant est celui du « fun-shopping » (consommer en s'amusant) se déclinant sur 55 à 75 000 m<sup>2</sup> SHON (9 000 m<sup>2</sup> en cinéma,, 13 à 19 000 m<sup>2</sup> en programme commercial,

3-5 000 en restauration, 15-20000 en activité de loisirs, enfin, de façon facultative un pôle tertiaire inférieur avec un établissement hôtelier de 250 chambres).

L'occasion d'innovations techniques :

Le projet sur le plan architectural se veut original avec une immense toiture recouvrant des bâtiments et laissant place à un immeuble de grande hauteur sensé devenir un hôtel (250 chambres, prévu au schéma directeur des établissements hôteliers). Il était encore en débat. Le complexe est innovant par certains aspects techniques : le procédé de toiture gonflable a été conçu et testé par l'équipe de J-P VIGUIER. Le pôle de loisirs et de commerces s'ouvre sur un espace public : le bassin nautique, peut-être à l'image de la gare d'eau prévue quelques siècles plus tôt au milieu de la presqu'île.

**Figure 32 : photos aérienne du pôle de loisirs**

*Source : Projet Jean-Paul Viguié, Unibail-MAB*

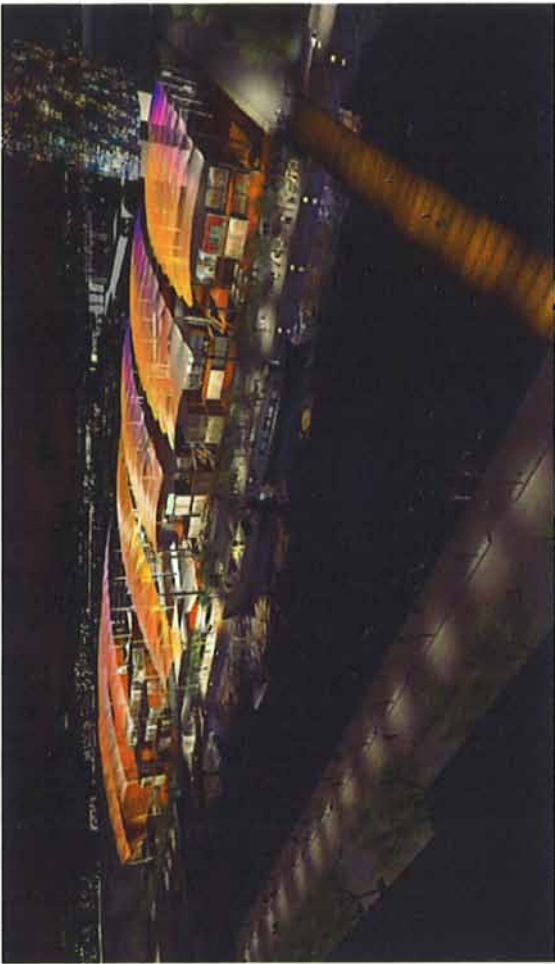


Figure 32 : Photos aérienne du pôle de loisirs



En résumé, la maîtrise de la programmation d'un équipement commercial de cette taille est complexe et les modes de montages financiers et juridiques sont à sélectionner ou à inventer. A Montpellier, le projet Odysséum (ARAB 2004) est aussi basé aussi sur ce concept de « fun shopping ». Le montage financier de l'opération et de contrôle de la programmation a été tout autre. En effet, la SERM, la société mixte d'équipement de la région montpelliéraine, afin de maîtriser le plus possible la programmation du pôle a monté une société d'étude (GEODEM) dont elle était actionnaire en partenariat avec les futurs investisseurs. La SERM n'a pas confié le rôle de « synthèse », de proposition de programmation et de la forme architecturale aux partenaires commercialisateurs. Notons toutefois, que la SEM Lyon Confluence a toutefois cherché des pistes de programmes en coordonnant diverses études prospectives, mission qui, avait été commandée à Design International à Montpellier, une société spécialisée dans les centres de loisirs. La MOU lyonnaise n'a pas adopté les mêmes positionnements que la SERM mais dans un souhait d'innovation, elle a également opté pour une phase de prospection et de formation de la MOU sur ce type de programme avant de choisir les montages juridiques lui permettant de produire le pôle de loisirs et de commerces. Ce choix d'association promoteur-investisseur –gestionnaire tiendrait à une pratique courante pour des projets de taille moindre, mais à Lyon, c'est surtout le choix de faire advenir le plus rapidement possible le projet. Malgré des difficultés en CDEC, commission départementale d'équipement commercial, le complexe de loisirs montpelliérain est en parti réalisé. Notons que ce risque est d'ailleurs faible pour le pôle lyonnais. En septembre 2006 sont lancés les appels d'offre pour l'aménagement des parkings du pôle de loisirs. Par ailleurs, d'autres risques peuvent se présenter, telle que la concurrence d'autres sites de loisirs au sein de l'agglomération, tels que « Carré de soie ».

#### **IV.B. 8. La MOU ou avoir l'exigence programmatique avec des innovation-process et de la concurrence à l'échelle d'îlots urbains**

La programmation de la ZAC<sup>114</sup>, se poursuit, en décembre 2003, avec la consultation et sélection sur dossiers de promoteurs associés à des architectes. Le cahier des charges des immeubles exige des normes de Haute Qualité Environnementale (HQE), et à l'association des concepteurs avec un spécialiste HQE. La SEM a choisi comme principe de

---

<sup>114</sup> Délibération N° 2003-0946 « ZAC Lyon Confluence, -première phase- Approbation du dossier de création -« Commission déplacement et urbanisme, Lyon 2<sup>ième</sup>, séance publique du conseil de communauté urbaine du 21 Janvier 2003.

La ZAC couvre 41,5 hectares, prévoyant une SHON totale de 310 000 m<sup>2</sup>, dont 130 000 m<sup>2</sup> en logements, 70 000 m<sup>2</sup> en tertiaire et activités, et 110 000 m<sup>2</sup> en commerces/service/loisirs/hôtellerie.

programmation des îlots à vocation majeure d'habitat, d'associer plusieurs promoteurs pour concevoir des programmes au sein des mêmes îlots. Certains ont parfois travaillé à élaborer un seul et même bâtiment. Nous serions là dans une situation de conception concurrente, renforcée peut-être avec la prise en compte d'éléments de la Haute qualité environnementale dans les programmes. Ce travail par îlots mobilisant plusieurs concepteurs sur des produits différents avec des maîtres d'ouvrage différents apparaît comme une mise en situation en un temps limité d'une production concurrente de plusieurs maîtres d'œuvre et de maîtres d'ouvrage qui ont comme contrainte supplémentaire de prendre en compte la haute qualité environnementale. Cette contrainte a d'ailleurs pu susciter des espaces de coordination réguliers. Il est probable qu'il s'agisse dans certains cas de concurrence, en particulier dans l'îlot C, où une diversité de maîtres d'ouvrage publics et privés ont dû proposer un unique îlot final tout en optimisant la gestion de l'énergie, le bruit, les accessibilités....

**Tableau 4 : Tableau synthétique divers programmes des îlots A, B, C de la ZAC de Lyon Confluence**

Source : SEM Lyon Confluence, avril 2005

îlots	A	B	C
promoteurs	Nexcity Applonia	Marignan/Allia	ING Real estate / ATEMI
concepteurs	T. CONKO, F. DUSAPIN- M. LECLERQ, H. VINCENT	M. FUKSAS V. AMTEA;C. VEGELY et HTVS, et M. RAOUST (HSE)	W. MAAS, E. VANGERAAT, M. GAUTRAND; E. COMABREL et D. MARREC, P. GAUTHIER ; et ALTO (HQE)
Programmation (m <sup>2</sup> SHON)	16 500 m <sup>2</sup> logements haut de gamme 1750 m <sup>2</sup> logements locatif intermédiaire 400 m <sup>2</sup> commerces	13 250 m <sup>2</sup> logements haut de gamme 9500 m <sup>2</sup> logement standard 2650m <sup>2</sup> logements en accession sociale 3200 m <sup>2</sup> logements locatif sociaux 1250 m <sup>2</sup> commerces et services 900 m <sup>2</sup> équipement petite enfance	11 750 m <sup>2</sup> bureaux 3650 m <sup>2</sup> logements locatifs intermédiaires 2750 m <sup>2</sup> logements standard en accession 2300 m <sup>2</sup> logements locatifs sociaux 2150 m <sup>2</sup> logements pour Habitat et Humanisme 1550 m <sup>2</sup> résidence handicapés 1700 m <sup>2</sup> commerces et services
	total : 19500 m <sup>2</sup>	total : 31 200 m <sup>2</sup>	total : 26 500 m <sup>2</sup>

**Figure 33 : Images de synthèse des projets des îlots A, B, C**

Source : SEM Lyon Confluence. Mai 2005.



Figure 33 : Images de synthèse des projets des îlots A, B, C.



**IV . B. 9. L'exercice de la MOU et la capacité à élaborer des montages spécifiques :**  
**une autre innovation du processus avec le partenariat SNCF-RFF-SEM-CU**

L'emprise foncière de Réseau Ferré de France sur la presqu'île est importante : 18 hectares<sup>115</sup>. Cette première phase du projet, va porter sur une emprise de 8ha, situé au Nord, entre la rue Bichat et la rue Montrochet.

Un montage complexe de la maîtrise d'ouvrage pour plusieurs actions :

Afin de réduire l'emprise ferroviaire sur la presqu'île et pour prévoir de futures stations de Transport régional, (nouvelle station à mi -distance entre le pôle de loisirs et le musée des confluences) un partenariat a été mis en place. Ce partenariat porte sur la création d'ouvrages d'art : un passage inférieur à travée unique au niveau de la rue Casimir Perrier, des voies sur remblais au niveau de la patinoire, et un viaduc de 240 mètres de long, traversant la darse et le pôle de loisirs<sup>116</sup>. Ceci a impliqué la modification du tracé des voies. Les premières études de faisabilité ont été co-financées par la SEM et la SNCF, tandis que les coûts de déplacement des activités seront intégrés dans les projets d'infrastructures. RFF est à la fois propriétaire foncier, vendeur et propriétaire de l'infrastructure ferroviaire. La SNCF est responsable de l'exploitation de ce réseau, mais est propriétaire des voies dédiées au fret. Pour la réalisation d'ouvrages sur le domaine public de RFF, c'est le conseil d'administration de RFF qui décide. Pour le domaine public de la SNCF, c'est le Préfet qui décide. Ces études seront faites par mandat de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre à la SNCF. En effet, la SNCF bénéficie d'une délégation d'une partie de la maîtrise d'ouvrage et fait faire une étude à d'autres services de la SNCF à travers une convention de mandat sur les voies exploitées. Ainsi, la SNCF est aussi mandatée pour représenter la SEM pendant la phase d'étude. D'autre part, la SEM et la COURLY ont mis en place une convention de financement pour coordonner le projet. Par ailleurs, une autre convention de financement a été élaborée entre la SEM et RFF pour réaliser les études préalables jusqu'à l'avant-projet. Ainsi une convention financière tripartite a été mise en place entre la COURLY, la SEM et RFF afin de mener à bien ces projets d'infrastructures. La démultiplication du nombre d'agences parapubliques et de partenaires semble rajouter de la complexité juridique au montage des projets, complexité que doit savoir gérer la MOU.

---

<sup>115</sup> Dossier de création de ZAC « Lyon Confluence »- 1<sup>ère</sup> phase, rapport de présentation, janvier 2003, page 10.

<sup>116</sup> Dossier complémentaire, « information complémentaire.. Projet de programme des équipements publics. ZAC Lyon Confluence, 1<sup>ière</sup> phase.Rapport de présentation », Révision d'urgence- secteur centre -territoire de Lyon 2<sup>ème</sup> arrondissement, Avril 2003, page 14.

#### La gestion de ces projets en phase d'étude :

Un comité technique de suivi se réunit de façon mensuelle, y participent les différentes parties que sont le SNCF, RFF et la SEM. Un comité de pilotage a lieu une fois par mois entre le délégué régional de la SNCF, et la SEM. Suite à une expertise juridique, il s'avère que l'instruction administrative des voies ferrées implique les deux maîtres d'ouvrage SNCF et SEM. Cette instruction administrative a d'ailleurs connu quelques remous : concernant la prévention des risques, le passage de matières dangereuses en zone urbanisée ne correspond pas aux exigences de la loi Bouchardeau. Le préfet a alors demandé des explications à la SNCF en cas d'incident. Le conflit de responsabilité a dû être réglé à la fois avec des expertises juridiques de la SNCF et des interventions de responsables politiques et techniques de la COURLY. Il s'avère que les matières dangereuses ne sont pas déchargées sur la presqu'île, ne stationnent pas, ne sont qu'en transit, ce qui ne permettrait d'appliquer la loi Bouchardeau. Une étude sur l'accidentologie a permis de déterminer que l'usage d'autres voies ou d'autres moyens de transport augmenterait les risques. La SNCF est chargée par le préfet de fixer toutes les règles de surveillance et de gestion. Ainsi, la MOU doit aussi gérer ces risques juridiques.

#### **IV B. 10. L'exercice de la MOU ou la difficulté de gérer la compatibilité entre le projet et les plans réglementaires : le tramway**

Pour la réalisation d'une ligne de tramway sur la presqu'île, le SYTRAL, le Syndicat de Transport de la Région Lyonnaise est en charge du développement de la ligne. Le traitement de l'espace public sur le passage du tramway se fait en coordination avec GRETHER-DESVIGNES et la SEM. Le cabinet conseil ALGOE est chargé de la gestion des plannings des divers intervenants. Il existe un comité politique sur le prolongement de la ligne de tramway, qui réunit le président du SYTRAL, le président du Conseil Général. Le prolongement de la ligne 1 de tramway coûterait quarante millions d'euros. Dans les faits, la SEM participe aux réunions de coordination avec des représentants du cabinet GRETHER-DESVIGNES, du SYTRAL et de la COURLY. La coordination n'est pas des plus aisée au sein de cette MOU en particulier afin d'intégrer des éléments du PDU tels que les circulations douces sur le Cours Charlemagne<sup>117</sup> ...A Lyon comme à Nantes avec le passage de la ligne 4 sur le boulevard Charles de Gaulle, , la mise en concordance des plans de déplacement et du

---

<sup>117</sup> Entretien

projet de tramway n'est pas des plus aisée pour la MOU. Et les dysfonctionnements sont réglés plus ou moins par les élus politiques.

#### **IV B. 11. La MOU ou la gestion de plusieurs projets à l'échelle métropolitaine : des projets complémentaires ou concurrents ?**

Dans l'agglomération lyonnaise, apparaissent plusieurs opérations qui semblent être soit en concurrence soit en complémentarité. La gestion des diverses échelles territoriales appartient semble-t-il aussi à l'exercice de la MOU de nos projets.

#### **IV. B. 11. a) Carré de soie : projet d'une autre échelle mais également projet de pôle de loisirs.**

Le projet de Carré de soie<sup>118</sup> situé à l'Est de l'agglomération, propose 120 000 m<sup>2</sup> de SHON dont 60 000 m<sup>2</sup> de commerces et de loisirs. Le projet est porté par le groupement d'investisseurs et de concepteurs ALTAREA- FONCIERES AURIS- FAULKNER BROWNS. Le projet permettra la requalification de 240 hectares partagés entre les communes de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin. Le concept est de développer des activités de loisirs, avec un hippodrome, un canal, des espaces de promenade. Cette nouvelle offre de loisirs ne risque-t-elle pas de concurrencer le pôle de loisirs du Confluent ? En 2006 ce projet connaît quelques difficultés de faisabilité.

#### **IV. B. 11. b) Berges de Saône ou berges du Rhône ?**

Parallèlement à la requalification des berges de la Saône, un autre projet de promenade sur les berges du Rhône, une promenade de 4,7 km est prévue dans le centre ville historique. Ce projet est par ailleurs très médiatisé.

#### **IV. B. 12. La MOU ou la gestion d'une programmation incertaine sur le long terme**

La suite de la programmation du projet du Confluent est aujourd'hui liée à de grandes incertitudes et aux échéances politiques et technique telles que le déplacement de l'autoroute, aux risques urbains tels que la circulation de produits dangereux sur voies ferrées en zone fortement urbanisée (loi Bachelot), le déménagement du M IN.... Au regard de l'importance des infrastructures routières et ferroviaires, (tunnel de Fourvière, autoroute A6, gare de Perrache), la mutation du quartier "Lyon-Confluence" implique des décisions nationales et

---

<sup>118</sup>Le moniteur N°5216. 14/11/2003. Publications de la COURLY.



locales : le déclassement d'une autoroute dépend d'une décision de Ministère de l'Équipement et des Transports et de la création d'une offre de transit équivalente voire d'un report de modes de transport. Bref, il implique un projet de transport à l'échelle de l'agglomération et d'un noeud de transport de niveau national et international, tel que la modification des passages de lignes de Trains à Grandes Vitesses et de transports routiers internationaux. Le montage de ce type de dispositif relève également de l'exercice de la MOU.

#### **IV. B. 12. La MOU lyonnaise ou la mise en compatibilité de la planification à diverses échelles pour programmer**

La métropolisation lyonnaise est en partie planifiée selon des secteurs géographiques d'intervention. Il se dégage l'impression d'une métropolisation par de grands équipements : pôle de loisirs gigantesque, musée des confluences... Serait-ce une logique d'urbanisation de développement prenant peu en compte l'existant ? Les produits de cette métropolisation ont des caractéristiques d'un urbanisme de développement de par leur taille, mais la répartition géographique dans l'agglomération lyonnaise évoque plutôt une MOU qui mise sur le renouvellement urbain et la centralité. Cela tient peut-être aussi à la nature dynamique du marché immobilier et de l'économie en forte croissance de l'agglomération lyonnaise. Cette planification « stratégique » et sectorisée repose sur des documents de planification multi-échelles. Il existe un « plan bleu », un « plan vert », un « plan de pré-verdissement » à l'échelle de l'agglomération. Ces documents sont déclinés et implémentés lors des projets. Ces grands plans proposent des cadres d'action suffisamment imprécis, ils donnent de grandes intentions, des orientations territoriales, géographiques. Cela relève bien de la planification stratégique. Il semble qu'il y a assez peu de discours, d'objectifs à la différence de Nantes, sont rapidement évoqués la quantité de surfaces à construire, d'infrastructures à déplacer dès le début du projet. On n'observe pas de discours d'acteurs sur l'espace public ou de discours sur la politique culturelle pour le Confluent, ou pour l'ensemble du territoire lyonnais. S'il y a une mise en scène du territoire lyonnais à travers les manifestations c'est un discours plus porté sur des projets visant immédiatement la production, que sur l'histoire ou le patrimoine. Le discours poétique est assez peu mis en avant ou mis en scène. Ainsi, le référentiel implicite de cette MOU est plus porté sur les modalités de l'action que sur les territoires d'action ou les thématiques sur lesquelles vont se développer l'action. Ceci tient-il à l'ancienneté des institutions intervenant dans la planification lyonnaise ? On observe aussi une toute autre culture pour constituer des ressources de la programmation et de l'action à Lyon par rapport à Nantes. La MOU qui se décline à Lyon par la SEM, la COURLY, la Ville de Lyon, et selon

les projets par l'association de partenaires, semble choisir une toute autre forme d'approche de ce territoire de projet. La métropolisation est basée sur l'innovation programmatique (hors technique de montage) reposant sur la taille de l'offre ou sur les produits, que sur la capacité à inventer une nouvelle histoire d'un « nouveau territoire » métropolitain. Les risques politiques semblent plus maîtrisés à Lyon qu'à Nantes.

#### **IV. B .13. La MOU ou la gestion des échelles locales et nationales : le TOP et le SHUNT**

Le développement du projet Lyon Confluence tel qu'il se poursuit actuellement implique des actions ayant un impact à l'échelle de l'agglomération, voire nationale et internationale, notamment sur la question des infrastructures de transport. Nous avons commencé à illustrer ce point avec le rétrécissement des espaces réservés aux voies ferrées à proximité de Perrache et la création de nouvelles voies de circulation sur la presqu'île. Nous évoquerons des éléments de contextes des premières programmations pour la presqu'île en observant comment un projet sur le centre de l'agglomération peut interférer avec les volontés d'élus de la périphérie, comment un projet local entre en interaction avec des acteurs nationaux. Le déplacement de l'autoroute dans cette partie de l'agglomération lyonnaise implique des changements de la circulation à l'échelle de l'agglomération. Le projet de contournement Ouest date de 1990. Son tracé (longueur, couverture...) et son financement (en concession contestée de Bouygues pour le premier contournement et la participation de l'Etat) ont fait l'objet de nombreuses oppositions politiques, associatives, municipales... Le grand projet de contournement Nord/Sud a fait l'objet de deux débats d'opportunité en 1997 et en 1999. Le CIADT de 1999 a annoncé des études plus approfondies les études sur le contournement Ouest confirmant la DTA. Parallèlement, des études se poursuivent depuis plusieurs années sur le contournement du trafic fret ferroviaire (JISTA 1999). « Les objectifs de ces différents débats étaient de contribuer aux objectifs du PDU, en permettant de déclasser l'A6-A7, », de « favoriser le désenclavement de l'Ouest de la région Rhône-Alpes en facilitant l'accès de saint Etienne et de Roanne à l'axe Saône-Rhône » (JISTA 1999). Or, les élus locaux de l'Ouest de l'agglomération, concentrant un habitat d'une population relativement plus aisée que celle de l'Est recevant déjà de nombreuses infrastructures et la zone logistique ne souhaitent pas le passage de cette autoroute de contournement par l'Ouest. Des manifestations allant jusqu'à 4000 personnes ont eu lieu, alors que le Conseil Général du Rhône vote en faveur du TOP en avril 2004, le syndicat des vignerons de « Côte rôtie » s'y oppose. La question de transformation de l'autoroute A7 sur la presqu'île est fortement liée à une affaire de gouvernance locale, national et international avec la question du contournement ferroviaire de l'agglomération et du système de ferroutage du sud est de l'Europe (JISTA 1999).

#### **IV. C. EUROMEDITERRANEE : UNE PROGRAMMATION PAR PARTIES**

Sur Euroméditerranée, les interventions de l'EPAEM ont été très localisées dans des périmètres relativement faibles par rapport à l'ensemble de l'opération que sont la ZAC Saint Charles et la ZAC Joliette.

**Tableau 5 : Premiers éléments de programmation du projet Euroméditerranée**

Dates	Acteurs	Programmation	Réalisations (2004)
		Les infrastructures Les secteurs	
1995	SNCF- Ville Proposition de 6 partenaires	Pôle S <sup>t</sup> Charles : Gare routière (cg), parkings ( ), création d'un tunnel routier ( ), réaménagement de la gare, gare tgv (2001), gare transports agglo, TCSP	3 ans d'étude 3 ans de procédures, 3 ans travaux (9 ans classiques pour ce type d'opérations)
1997	Protocole financier : Etat, C R PACA, CG 13, SNCF, Ville, EPAEM	Pôle st Charles	Travaux en cours
1998	2 nouveaux partenaires pole st Charles : RFF et CUM	Pôles St Charles	Travaux en cours
	Convention PAM- EPAEM	Cité de la méditerranée : MUCEM, centre commercial	Travaux en cours
	EPAEMem-ville	Pôle belle de mai	

##### **IV.C.1. Une programmation morcelée**

De façon générale, le mode d'interventions de l'EPAEM sur le territoire d'ERD est basé sur un fonctionnement par secteur géographique, soit selon des polarités, soit selon des grandes aires géographiques spatiales (Belle de Mai, MUCEM, Joliette, Saint Charles, Arenç). Les premières années, la programmation urbaine portait plus sur des secteurs d'intervention comprenant des infrastructures importantes que sur des politiques publiques à l'exception du domaine culturel. Il est remarquable que le mode de programmation se distingue plus à l'échelle de grands secteurs géographiques que de politique publique sur l'ensemble du territoire d'Euroméditerranée avec :

- un « système de ZAC »
- la porte d'Aix -st Charles
- la gare Saint Charles
- le secteur portuaire, pour les loisirs et les commerces
- le MUCEM, le secteur culturel
- la Belle de mai, le secteur culturel
- la Joliette, le secteur d'affaires
- ARENC, un secteur en mutation économique à définir
- le secteur République oscillant entre l'habitat et le commerce

Ce qui est également caractéristique de ce projet, est le choix de l'EPAEM d'intervenir dès le début sur les infrastructures, ce qui n'est pas le cas à Lyon ou à Nantes. En effet, peut-être en raison de la culture interne de l'EPAEM ou de l'implication de certaines institutions d'Etat telles que la DDE ou le PAM, une grande partie des investissements de l'EPAEM est allée vers des aménagements d'infrastructure. En effet, la gare, le tunnel, le môle J4 sont autant d'investissements préalables fortement consommateurs de crédits financiers dès le début du processus de projet. Il est certes constatable que le site marseillais est très marqué par des infrastructures, un paysage d'arrière port, mais aussi de réhabilitations de logements à mettre en œuvre. Ainsi, le choix de l'EPAEM dès le début a été d'intervenir par pôles, et pas sur l'ensemble du territoire selon des thématiques.

#### **IV.C.2. Une programmation plus ou moins consensuelle**

L'affaire du MUCEM (Musées des Cités de la Méditerranée) et de la Coupe de l'Amérique en 2004 peut nous indiquer par ailleurs que certains choix politiques locaux peuvent remettre en cause une partie de la programmation du projet alors que l'EPAEM travaillait sur le MUCEM depuis plusieurs années. Ainsi, les ressources de l'éventuelle MOU marseillaise semble très différentes de la MOU nantaise. Certains axes d'action tel que la politique culturelle semblent reléver de la logique de développement plus ou moins endogène. Elle l'est en partie pour l'émergence du pôle de production cinématographique sur la friche de la Belle de Mai, mais dans une moindre mesure pour le MUCEM.

#### **IV. D. DES MODES DE PROGRAMMATION INDETERMINES, PAR PARTIE ET CHERCHANT LA CONCOURANCE**

##### **IV. D. 1. Des supports privilégiés pour la programmation : l'espace public et le paysage**

A Lyon, nous observons une distinction assez nette entre le projet "Lyon-Confluence" et le « projet d'agglomération », aussi le mode de programmation semble différent comme nous l'évoquons en terme de ressources pour l'action au sein de la MOU. A Nantes, c'est le projet de l'île de Nantes et des rives de Loire qui semble constituer une grande partie du projet métropolitain, alors qu'il n'est pas planifié. Le plus grand SCOT de France est en cours d'élaboration, alors que le précédent schéma directeur avait été refusé par les élus locaux. Ainsi, l'usage de plans de grande échelle ont des effets très différents sur la programmation urbaine dans les deux agglomérations. A Lyon, sont évoqués le « plan de mandat », le « schéma directeur de l'agglomération » comme structurants pour l'action de la MOU. Ce n'est pas le cas à Nantes où se confondent deux processus : celui de la création d'un nouveau



centre à l'échelle de l'« agglomération », progressivement remplacé par le terme de « métropole », et celui de la création d'une unité géographique et patrimoniale tout au long de la Loire. A Nantes, le projet d'intervention sur le centre de l'agglomération se confond avec une requalification de l'espace public à grande échelle, comme si les deux premiers mandats avaient été des coups d'essai à l'échelle nantaise d'un type d'urbanisme. Et cette acception de l'action publique se transfère sur le nouveau centre de la métropole. Alors qu'à Nantes, c'est la définition même du projet qui structure les partenariats avec les grands partenaires parapublics, ici, l'action se structure dès le départ sur des grands plans à différentes échelles (Schéma d'agglomération-secteur Porte Sud), et ensuite à partir d'actions à petites échelles (port Rambaud). Est-ce lié à la structuration plus ancienne de la Communauté Urbaine de Lyon ? à une culture locale de l'action ? à une culture de l'action plus technocratique ? A Lyon, le « plan Bleu » et le « plan vert » tout autant que la prise en compte à la fois du quartier de Gerland et de la Confluence dans le cadre du plan directeur des portes Sud, placent la question du paysage au centre du développement de ce territoire : « le Confluent constitue un site stratégique de renouvellement urbain avec ses quelques 70 hectares, [dont] 35 à 40 hectares sont destinés à de nouvelles constructions, le reste [du territoire étant] dédié aux espaces publics »<sup>119</sup>. La thématique du paysage sera considérée de diverses façons par la suite, mais elle restera très présente. Le coût financier d'un parc surélevé de C. MOSBACH ou les cahiers thématiques développés par les paysagistes en 2000 ou encore les multiples désirs de « casser la barrière de Perrache » ont placé la question de l'espace public au centre du projet urbain. Tous ces documents sans statut juridique semblent participer à la formation et à l'approche implicite du futur projet. La prestation des paysagistes engagés actuellement et en charge de la composition urbaine et de multiples autres missions décrites précédemment, en sont encore des signes. Leurs cahiers thématiques ont insisté sur l'importance et une approche de l'espace public :

- le parc et la trame verte (octobre 2000)
- le quai du Rhône,
- l'urbanisation au Nord,
- les voies ferrées Sud.

En fait, les deux groupements de maîtrise d'oeuvre ont donné une importance majeure à la promenade sur les quais de Saône, et la vue sur un grand paysage. Pour cela, ils ont constitué un cahier des charges pour l'urbanisation à venir.

---

<sup>119</sup> Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise, Rapport « Porte SUD-volet habitat Gerland –Perrache-Confluent », Juillet 2001, page 31.

A Nantes, l'intérêt de la MOU pour l'espace public est déjà ancienne, elle dure depuis trois mandats municipaux. Cet intérêt pour l'espace public, n'est pas négligeable non plus à Lyon mais elle s'annonce d'une autre manière avec ses importantes interventions sur quelques espaces public du centre ville de Lyon. En effet, la démarche adoptée pour le projet urbain nantais positionne l'espace public au centre de l'intervention urbaine nantaise. Aussi, il est plus question d'approcher et de produire la ville par l'espace public que d'évoquer son contenu. Est-ce une prise en compte des expériences précédentes ? Est-ce un précepte politique sur l'importance de l'espace public dans l'action publique municipale ? Est ce à l'image d'une idéologie ambiante actuelle des maîtres d'oeuvre des maîtres d'ouvrage français ? Est-ce une acception de l'intervention urbaine en France ? Est-ce le signe d'une MOU ne souhaitant pas ou ne pouvant pas investir beaucoup de fonds financiers (pour une maîtrise foncière par exemple) au début du projet ou un positionnement moins risqué financièrement pour la MOU ? Les deux projets de Lyon Confluence et de l'Ile de Nantes – rives de Loire envisagent leur métropolisation à travers une requalification de l'espace public et par une approche du grand paysage ligérien avec un travail sur l'activité fluviale, et la retour des paquebots par exemple.

#### **IV. D. 2. un mode de programmation concourant et en partie innovant**

Par mode de programmation, nous entendons les principes de travail développées en vue de réaliser les choix programmatiques, dans nos cas d'étude, cette programmation est généralement souhaitée innovante ou remarquable pour sa qualité. A Lyon, il y a eu très tôt un pari sur un programme culturel en terme d'équipements d'accueil, tandis qu'à Nantes, se développe une stratégie culturelle construite sur l'éphémère, l'histoire et non pas sur des grands programmes immobiliers de « loisirs et de commerces ». Ainsi la programmation nantaise en quelque sorte se construit plus par le contenant que par le contenu dans le champs culturel. C'est là aussi l'une des caractéristiques de ces deux MOU en terme de programmation générale ou particulière. On peut observer, un régime concourant à l'échelle des parties du projet, par exemple, pour la conception des « îlots A, B , C » sur les quais de la darse à Lyon Confluence, ou pour la conception de certains espaces publics à Nantes. Au vu de la posture de MOU et des discours développés, le projet de métropolisation de la métropole Ouest Atlantique se confond avec celui de "Ile de Nantes" "Rives-de-Loire", il se fait « en marchant » à Nantes (est-ce lié au rôle de l'agence d'urbanisme locale) à la différence de Lyon, où le projet métropolitain relève plus d'une planification stratégique à grande échelle, laissant de la liberté d'action à plus petite échelle.

### Comment s'élaborent les choix programmatiques ?

Nous avons pu observer que, dans certains cas, le mode de programmation est ancré dans un recherche de l'innovation par le produit (HQE, élément architectural...), dans d'autres cas, il est caractérisé par la nécessité d'élaborer des innovations-process (contrats, montages...). De plus, l'activité de programmation pour la MOU implique la gestion de processus indéterminé lorsque le projet est lancé. En fait,, une grande partie de la programmation fonctionne sur le mode concourant et selon une logique d'opportunités, sauf au moment du montage de la SEM Dans le cas nantais, la logique programmatique repose essentiellement sur cinq ressorts :

- celui de l'opportunité (proposition d'investisseurs dans le cadre d'un marché immobilier favorable) ;
- celui des intentions du plan guide ;
- celui des plans –PLH, PDU, PLU... ;
- celui du développement économique endogène impliquant les ressources culturelles locales (acteurs culturels locaux, politique soutenue pour les « arts de la rue »), la relocalisation d'entreprises et d'équipements existants dans l'agglomération (acteurs culturel, hospitaliers, bancaires, de la presse locale, agrandissement d'équipement existant...), les spécificités locales (jardins botaniques et exotiques, espèces végétales,..., les partenariats culturels habituels (villes jumelées et leurs spécificités Durban ....) ;
- celui de la prospection de secteurs économiques porteurs dans une moindre mesure (biotechnologies, rencontre avec des représentants de Bangalore, mobilisation de la CDC- investisseurs...).

L'enjeu temporel est également déterminant pour la mise en œuvre de la programmation. Souvent le délai est donné par les acteurs politiques, et dans le montage du projet cela se transcrit par l'association de partenaires (institutions locales...), par des exigences programmatiques, par l'attribution d'enjeu politique local. (projet de mandat ....). Ces facteurs influent sur la programmation de l'ensemble du projet global, aussi la MOU a la charge la mise en compatibilité des ces différents choix programmatiques, si, elle ne souhaite pas laisser « le marché » « réguler » complètement la programmation urbaine. Cette question de la mise en compatibilité reste posée concernant la programmation urbaine qui est prévue sur les plans généraux, tels que le PLH par exemple, ou sur les territoires de ZAC ou des territoire en projet. Par exemple, pour les aménagements d'infrastructures complexes, la validation des choix programmatiques implique, une mise en compatibilité technique des divers équipements qui est nécessaire pour cette partie du territoire comme pour l'ensemble du

projet. La combinaison de ces divers enjeux implique aussi des décisions politiques. La mise en correspondance des enjeux à la fois techniques et politiques est aussi une des fonctions de la maîtrise d'ouvrage. Aussi, concernant la programmation, notre point de vue est que dans l'exercice de la MOU, la programmation fait appel à certaines capacités de combiner des logiques de conceptions différentes. Et la combinaison de modes de production divers au sein de la MOU n'est pas des plus aisées, puisqu'elle implique des acteurs techniques inscrits dans des logiques de production différentes tels que ceux qui produisent les plans et ceux qui produisent les projets. Ils sont dans des temporalités de production qui ne sont pas identiques. Cette combinaison des multiples régimes de production concomittents est l'une des fonctions à assurer dans l'activité de programmation pour la MOU. Nous exposerons plus loin cette problématique de la mise en compatibilité.

#### Mode de programmation et montage des SEM

La logique de programmation mobilisée pour la création d'une SEM, révèle un mode de programmation spéculatif, reposant sur un régime de conception taylorien. Dans ce cas, la SEM apparaît dans ce cas comme un outil juridique inapproprié pour les modes contemporains de production urbaine, même s'il permet de réaliser des levées financières colossales. En effet, lors du montage de la SEM, le mode de programmation immobilière et d'équipement lié à la constitution du capital de la SEM, fonctionne dans un mécanisme de prévision, de spéculation programmatique et financière. Au nombre de mètres carrés et d'équipements à produire correspond un certain nombre de rémunération foncière, mais aussi un certain montant de capitalisation financière. Dès lors, l'un des rôles de la MOU est de gérer l'écart entre les prévisions financières du montage de la SEM, celle des plans, et l'évolution réelle de la production. De même, elle doit assurer la mise en compatibilité de ces trois éléments. Les écarts entre ces trois éléments est l'une des principales sources de tension au sein de la MOU. Les tensions peuvent être d'ordre technique, financière ou politique. Cette situation peut-elle être évitée ?

#### Comment pourrait se justifier alors le recours d'un outil comme la SEM au sein d'une MOU ?

La SEM est un outil utilisé dans un contexte de gestion d'incertitude alors qu'il a été créé et fonctionne sur un modèle de production urbaine issue d'un urbanisme de croissance, donc de relative faible incertitude sur l'évolution de la production prévue. Aujourd'hui, la MOU semble devoir composer avec cet outil qui pose des problèmes d'ingérence. En effet, la pratique de prévision utilisée pour les SEM issue d'un urbanisme de croissance permet une

capitalisation financière. Cette capitalisation permet de réaliser des études, et de ne pas être tributaire directement des finances des politiques publiques de l'agglomération pour la mise en œuvre de ces politiques sur le territoire en projet. Ainsi, le financement de certaines actions sur le territoire en projet n'est pas remis en débat systématiquement par les déléguants. Ceci peut générer des tensions entre les services techniques de la SEM et des collectivités locales. En effet, le caractère exceptionnel du territoire du projet implique des études spécifiques, qui parfois contredisent ou remettent en cause les prévisions des plans réalisés par les collectivités déléguantes. L'intégration des éléments de projet au plan et l'inverse sont négociés et ajustés régulièrement. La mise en œuvre de ces ajustements est l'une des fonctions majeures de la MOU. Par ailleurs, ces projets impliquent un certain nombre d'études en phase amont réalisées par les collectivités délégantes, le plus souvent réalisées par les SEM dédiées. Or, ces études ne permettent pas de « rémunération foncière » immédiate pour les SEM, alors que celle-ci est la principale forme de retour sur investissement financier d'une SEM. Ainsi, la SEM permet une levée financière qui en fait assure une partie du financement des études en amont du projet, donc de la programmation. Cet outil serait mobilisé uniquement pour cet aspect financier. Il permet aussi d'effectuer les remboursements fonciers liés à l'aménagement. Le montage de cet outil est issu du modèle de l'ingénierie, et ce modèle implique un exercice spéculatif dans ces types de processus de projet où la programmation urbaine est progressive et évolutive. Mais il permet d'allouer une importante masse financière à l'aménagement d'un territoire d'une agglomération sans que toutes les décisions et actions ne soient soumises au vote des collectivités locales soumises au Code des marchés publics ni au vote à chaque fois. Dans les faits, l'offre est à constituer de manière progressive pour diminuer les risques typiques du marché immobilier. La prise en compte des PLH peut alors apparaître aléatoire. Ceci implique donc des décisions politiques lors du développement du projet en terme de pilotage et de validation des choix programmatiques. Ainsi, concernant la définition d'une programmation urbaine évolutive, l'un des choix de la MOU est de gérer l'incertitude tout au long du projet, tout en maintenant les objectifs des plans, du projet et du marché immobilier. Cela peut se traduire par des moyens de financement de la production en attendant certains retours sur investissements, ou par une connaissance très fine et ajustée du marché. Ainsi, la programmation urbaine peut reposer sur des prescriptions (politique, développement durable, plan guide des espaces publics...), sur le renforcement de facteurs « endogènes » (potentiels culturels, spécialités locales culinaires, maritimes, ...) ou sur des facteurs exogènes (immobiliers métropolitains désormais classiques tels que l'hôtellerie et la restauration de luxe, des logements du type loft, des offres de loisirs). On constate qu'il

existe assez peu de supports techniques formalisés pour encadrer les modes de programmations pour combiner les divers objectifs cités ci-dessus, et pour gérer l'incertitude tout le temps des projets. La commande politique reste une ressource majeure de la programmation, ainsi que les ressources endogènes, existant sur le territoire. Nous pouvons aussi émettre l'hypothèse qu'une autre source majeure de la programmation est le référentiel métier qui désigne ici la culture professionnelle des intervenants de la MOU, culture qui peut appeler des sollicitations d'autres professionnels ou des recherches de nouveaux produits, de nouvelles pratiques urbaines... Les études sur les expertises dans la phase amont des projets urbains (BOURDIN 2003) en vue de la programmation nous enseignent que l'exercice de la MOU implique une capacité à produire de la connaissance pour progresser dans le développement du projet, donc une certaine capacité à assurer un « *search process* » (exemples : les investigations sur les modes de vies, sur les domaines économiques à forte valorisation...) et une capacité à poser des problèmes autrement appelé le « *problem setting* » (exemple : la réflexion sur la métropolisation, l'élaboration d'un référentiel, ...) Cette étape sera ensuite affinée plus tard dans une logique de résolution de problème (souvent appelé le « *problem solving* ») à partir de choix programmatiques tels que le champs culturels, ou par l'élaboration de montages juridiques spécifiques par exemples. Ainsi, l'un des rôles de la MOU est de gérer ces différentes activités, et pour cela, d'assurer les commande des études nécessaires, de mobiliser les savoirs et les expertises adéquates. Ce rôle de la MOU révèle bien l'importance de cette forme d'urbanisme, fortement centrée sur les modalités de gestion d'un processus de développement. Cet urbanisme procédural centré sur la construction du cadre de l'action, a en partie pour objectif de gérer l'évolutivité et la mise en compatibilité des éléments de programme d'un projet. Ce mode de production évolutif, qui doit progressivement être compatible avec les multiples choix de la MOU, peut aussi être qualifié de concourant. Notons que cette concourance comme mode de production urbaine porte sur une petite partie des territoires métropolitains et non sur l'ensemble de l'agglomération. Et la gestion de la combinaison de ces deux échelles de territoires relève aussi de l'exercice de la MOU. Nous reviendrons ci-dessous sur la concourance et la diversité des régimes de conception et de production. Dans l'ensemble des processus, on observe bien que la programmation urbaine est plus basée sur une logique de différenciation des territoires métropolitains que de reproduction d'une offre urbaine, comme si nous étions à l'ère post-taylorienne de la production métropolitaine, avec cette offre urbaine plus différenciée.

## PARTIE II. CHAPITRE V. LA MOU OU LA MISE EN COMPATIBILITE ET LES REGIMES DE PRODUCTION

### V.A. LA PRODUCTION URBAINE : PLUSIEURS MODES DE PRODUCTION A COMBINER

#### V. A. 1. Une combinaison difficile de multiples de régimes de production

Dans les projets étudiés, nous observons le développement d'une logique de conception concourante au sein des SEM de projet, notamment pour la programmation. Notons que dans le cas des ZAC, il subsiste de la programmation planifiée tel que le Programme d'Équipement Public. Ce programme spécifique est obligatoire, il est défini relativement tôt dans le processus de projet. Il semble parfois que la SEM en charge du projet est dans une logique de production entrepreneuriale, alors que le mode de sélection des expertises en vue du projet est dans un mode de production taylorien et que les collectivités ont tendance à produire de manière taylorienne.

#### V. A. 2. Le principe de concourance et d'autres modes de coordination de la conception

Les projets que nous étudions présentent de figures diverses de modes de gestion. Avant de caractériser les types de MOU développées, il semble important de définir nos catégories de classement des membres internes de la MOU. Ces MOU impliquent plusieurs institutions publiques, publiques, privées ou mixtes. Des combinaisons de logiques d'action diverses se combinent dans l'exercice des MOU. Lorsque nous évoquons la production urbaine, ici, nous nous intéressons en particulier aux processus de conception. Parmi les divers modes de gestion de la conception, C. MIDLER identifie trois grands modèles de coordination de la conception<sup>120</sup> :

- le modèle de l'entrepreneur,
- le modèle de l'ingénierie,
- le modèle taylorien.

Le modèle de l'ingénierie concourante y est alors présenté comme un dépassement du modèle taylorien. L'analyse de nos diverses démarches de projets ont mis en évidence une forte tendance à pratiquer la concourance dans des activités de production telle que la programmation, la combinaison plan-projet, ...

---

<sup>120</sup> MIDLER C., « modèles gestionnaires et régulation économiques de la conception », CRG-Polytechnique avril 1996, in Cours « gestion de projet et organisation des entreprises », DEA OPEN, ENPC-UMLV, 2002, pages 1-17.

D'ailleurs, la pratique de la concourance est surtout un objectif virtuel pour la progression dans le processus de projet au sein de la MOU et la mise en œuvre du projet favorise ou freine le développement de cette concourance. De manière plus détaillée que plus haut, l'« ingénierie intégrée » ou l'« ingénierie concourante » est définie comme une « démarche qui consiste à prendre en compte simultanément les besoins relatifs à différents moments du cycle de vie d'un produit » (AFITEP AFNOR 1994). Elle signifie une « intervention non-séquentielle des métiers » mais une « intervention de tous les métiers tout au long du projet, et à tout moment, le projet est vu selon tous ses aspects, avec un degré de précision croissant avec l'avancement ». L'ingénierie concourante est souvent illustrée par « la descente d'une équipe de rugby : la ligne progresse collectivement, tous les joueurs accompagnent le porteur de ballon pour l'assister et être prêt à le remplacer dans les meilleures conditions » (MIDLER 1993). Dans nos cas, le produit final serait un territoire réaménagé. Les interventions des différents métiers ne se font pas non plus de manière séquentielle pour la programmation urbaine. Notre but n'est pas de comprendre pourquoi l'action urbaine tend à produire de manière concourante mais plutôt de décrire et d'identifier comment cette pratique se développe, et ce que cela recouvre en terme d'action publique. Notre analyse de la MOU montre que l'un des enjeux majeurs de l'exercice de la MOU dans nos projets est de combiner des logiques de conception taylorienne, ingénieriales, et concourantes dans le cadre d'un processus de production évolutif. En effet, même si le processus de production n'est pas totalement concourant au sein de la MOU, la MOU du projet doit rendre compatible des éléments inscrits dans des temporalités différentes. La mobilisation d'expertises dans les divers projets se fait selon des cadres juridiques différents. Par exemple, le modèle des appels d'offre est dans une logique de production taylorienne. Alors que les prévisions pour le territoire en projet sont évolutives. Certains programmes tels que les PEP sont planifiés. Aussi, l'un des enjeux de la MOU est de parvenir à intégrer ces diverses logiques. Cet enjeu de mise en compatibilité des divers modes de conception est un rôle à tenir constamment au sein de la MOU. En effet, malgré son statut exceptionnel, le territoire en projet doit être considéré en fonction des plans, des politiques publiques générales prévues pour l'agglomération et des ambitions et des opportunités présentes sur le territoire de projet. Aussi, des coordinations multiples sont développées afin d'arbitrer sur l'intégration et les modalités de prise en compte de ces politiques publiques sur le territoire de projet. Inversement, les conséquences de l'aménagement du projet sont en lien étroit avec l'ensemble du territoire de l'agglomération (par exemple, un projet de transport). En plus des multiples projets qui sont dans des temporalités diverses, chacun de ces projets bénéficie



d'arbitrages politiques différents. Dans ce contexte, le rôle de coordination est essentiel afin de combiner les diverses contraintes. S'ajoute la difficulté de la multiplicité des « décideurs sur le projet ». En effet, aux instances de décision ad'hoc du type « équipe de pilotage de projet », s'ajoutent celles des responsables de territoire (maire ou élu en charge du projet, élus thématiques de politiques publiques, élus du dit territoire) et des instances officielles de validation de projet (conseil, bureaux, commissions, conseil d'administration...). Nous faisons l'hypothèse que lorsqu'il y a des SEM au sein de la MOU, l'information sur projet est moins maîtrisée par les collectivités locales délégantes, et que cette situation présente des risques en terme de maîtrise politique du territoire par les collectivités locales. Ceci pose la question du rôle des élus dans la mise en œuvre de ces projets notamment pour maintenir la coordination de l'ensemble du processus du point de vue technique et politique.

### **V. A. 3. La MOU et les modes de coordination de la conception**

Les administrations impliquées dans nos MOU ont pour usage de combiner plusieurs modes de gestion de la conception. Toutefois, chacune de ces organisations ont au fil des années géré différemment les processus de production urbaine. Certaines logiques peuvent prédominer dans l'une ou l'autre de ces collectivités en matière de production urbaine. En caricaturant quelque peu, pour une partie de la production urbaine, nous positionnons l'organisation des deux communautés urbaines Lyonnaises et Nantaises comme étant proches du modèle taylorien en particulier la COURLY. Il serait cependant hasardeux et probablement erroné de catégoriser ces deux organisations uniquement du type taylorien. Elles combinent en effet, une organisation des services dite « fonctionnelle » mais certains de ces services travaillent selon le modèle de l'ingénierie comme par exemple les services de conception des infrastructures à la DEP de la CUN. Nous constatons qu'il en est de même au sein de la COURLY.

#### Une organisation aux pratiques ingénieriales et concourantes de la MOU Lyonnaise

Au fil des années, l'organisation ancienne de la COURLY a intégré des logiques concourantes dans le processus de conception, notamment au sein du service urbanisme opérationnel ou des missions territoriales de la Direction Générale du Développement Urbain. En effet, la COURLY a trois principaux modes de gestion de la production urbaine de projet. La DGDU est l'un des piliers de ces modes de production et devient la direction incontournable de toute intervention urbaine. L'un des modes majeurs est la création d'équipes dédiées associant parfois des personnels de plusieurs collectivités locales qui apparaissent et disparaissent au fil

des projets. Ces équipes peuvent être soit des « Missions territoriales », soit des SEM, soit du personnel dédié à un projet opérationnel qui est rattaché au service de l'urbanisme opérationnel. Il reste au sein de la DGDU d'autres services de planification que sont les urbanistes territoriaux et les urbanistes thématiques. On observe aisément avec ce système la distinction entre le rôle prospectif ou planificateur et la fonction de réalisation. Nous caractérisons cette organisation de taylorienne de par le découpage prospective/ plan/ opération, et par une territorialisation de toute l'activité opérationnelle avec des équipes dédiées qui développent une logique concourante pour mettre en œuvre les projets sur les territoires dont ils ont la charge. Ainsi, ces Missions Territoriales et les SEM travaillent de manière à prendre en compte la planification tout en assurant, de manière progressive, la mise en compatibilité des éléments de leur projet sur leur territoire délimité. Et pour cela, ils adoptent une logique plutôt concourante à leur échelle. Ainsi, il y a une forte différenciation entre la planification générale et la mise en œuvre sur un territoire spécifique. Nous avons peu évoqué le rôle des autres services de la Ville de Lyon, mais ils sont impliqués dans la programmation des équipements publics (écoles, sports...) et sont plus dans une logique de prescription de type taylorien que de réalisation dans cette activité de programmation.

L'exemple de la production d'espace public à Nantes pour montrer la combinaison de plusieurs modes de production au sein de la MOU :

A Nantes, la CUN est en partie organisée sur ces principes. En 2005, la différenciation majeure de la logique taylorienne se situe entre la direction générale de projets (DGP) et l'ensemble des directions générales concernées par l'aménagement et l'urbanisme. Au sein de cette DGP, on assiste à la combinaison de plusieurs logiques d'organisation. Au sein de la DGP, la Direction des espaces publics (DEP) essaie de combiner un travail concourant avec la Mission de Centre Ville avec une production plutôt de mode ingénierial pour l'espace public. L'usage du mode ingénierial est à relier au Code des marchés publics. Toutefois, une partie de la DEP travaille dans une logique taylorienne (le service étude est comparable au travail de « définition fonctionnelle du produit », à « la définition technique du produit ») et une autre dans une logique de conception plus concourante (chefs de projet dédiés, ...). La DGP comprend une Mission des centre-ville dont le mode de fonctionnement est celui de la concurrence, et qui peut éventuellement s'appuyer sur les expertises d'appui de la DEP. Cette Mission peut être en charge de l'aménagement urbain sur un périmètre spécifique de toutes les communes. Mais, existe également une direction générale de la proximité en pôles territoriaux dont la logique de production est davantage portée sur les problèmes de gestion et

d'entretien que de conception d'aménagement urbain. Cette structuration renforce l'idée d'une MOU fortement organisée selon une logique territoriale, certes, plus vouée à la gestion qu'à la conception. Mais, elle repose sur le choix d'une action basée sur une logique territoriale plus que sur une spécification technique de la production urbaine (réseaux..) (BOURDIN 2005). Par exemple, des spécificités territoriales vont mobiliser des expertises spécifiques au sein des services du pôle (vignoble, fleuve...). Au sein de la MOU nantaise, la culture entrepreneuriale reste forte au sein des services, avec une partie du personnel de la Ville qui a été aujourd'hui transféré à la CUN, et en raison des expériences et des apprentissages opérés dans les mandats municipaux précédents. Si la coopération des services municipaux avec des satellites n'est pas nouvelle (la SEMITAN pour les quatre lignes de tramway, la SEM NGE pour la gestion d'équipements municipaux et la SEM Nantes Aménagement pour l'aménagement urbain), la logique de création d'une SEM dédiée est relativement exceptionnelle à Nantes. Aussi, cela peut contribuer à susciter le développement de modes de fonctionnements nouveaux. Dans un contexte de réorganisation institutionnelle et organisationnelle liée à la création de la CUN et à la construction politique de cette intercommunalité, les fonctionnements de la MOU ne sont pas routinisés sur aucun de ces deux plans. Par exemple, la direction chargée de l'urbanisme de la Ville a sauvegardé un rôle de proposition d'action en amont de la phase de conception, alors que ce rôle est parfois difficile à tenir face aux services de la CUN ou de la SEM. Les services de la Ville ont par ailleurs des équipes territoriales de consultation des quartiers (Comités consultatifs de quartier) afin de communiquer, qui apportent aussi des éléments à l'élaboration des projets. Et l'intégration de ces éléments soit de politique publique générale, soit de concertation dans le projet n'est pas aisée. Dans le cas d'une création de SEM dédiée, nous observons certaines difficultés pour coordonner mais surtout pour faire respecter les politiques publiques classiques sur ce territoire. Et nous verrons dans la partie suivante le rôle du politique dans ces configurations, annonçant le règne de l'ad'hocratie politique et technique pour ces types de projets. A Nantes, nous supposons que la CUN recherche depuis plusieurs années la stabilisation de son organisation, et des acteurs ont fait le choix de cantonner la logique entrepreneuriale et innovatrice à certains projets (DGP), et de divisionnaliser la gestion (DPU), et de se mettre dans la fonction de contrôle de la production en dehors des situations innovatrices. Nous faisons l'hypothèse que ce changement sur le rôle des uns et des autres est difficile à accepter pour les personnels des services. Et la mise en œuvre de ce changement est d'autant plus difficile à faire accepter que le rôle de contrôle est plus ou moins difficile à faire « respecter ».

Ces changements sont peut-être liés à la taille de la CUN, et ils ont un impact sur le fonctionnement de la MOU. Ces changements sont plus ou moins aisément acceptés. En effet, il semble qu'il existe une culture interne des services qui est remise en cause. Une partie du personnel de la CUN aujourd'hui a expérimenté et vécu une longue période d'apprentissage de production collective et relativement directe dans les mandats municipaux précédents, et cet apprentissage est assez faiblement capitalisé dans le dernier mandat au sein de la CUN. Cette analyse est un peu caricaturale et mérite d'être détaillée. En fait, ce savoir-faire de production interne plutôt concurrente est relativement valorisé dans les projets intercommunaux, dans les communes périphériques, mais ils le sont moins dans certains projets de mandats tels que le projet « Ile de Nantes-rives de Loire », alors que les projets de mandats précédents avaient fait l'objet de ces expérimentations concurrentes. En effet, les deux premiers mandats municipaux de J-M AYRAULT ont permis le développement des logiques entrepreneuriales en partie innovante développées au sein des services de la Ville de Nantes. Cette logique est moins généralisée pour les services de la CUN. La logique entrepreneuriale s'essoufle. En effet, la création d'une DGP dédiée peut être perçue comme un cantonnement de l'activité de production urbaine innovante et concurrente à un seul service, les autres étant plus définis par une logique de routinisation et de standardisation. Dans le cas de notre projet, la structure concurrente et innovante a été sortie des services de la CUN. Cette situation semble avoir des effets sur le fonctionnement et les relations quotidiennes au sein de la MOU entre l'équipe de projet dédiée et les autres services de la CUN et de la Ville. Par ailleurs, la taille de l'organisation a peut-être nécessité l'externalisation de certaines activités exceptionnelles tels qu'un grand projet urbain, et la recherche d'une forme de standardisation afin que le « centre » de l'organisation assure les activités les plus courantes. Ceci reviendrait à développer un caractère bureaucratique aux services centraux de la CUN et à accorder un rôle plus exceptionnel aux cellules territorialisées, qui, par ailleurs prennent en charge la gestion quotidienne des problèmes dits « de proximité ». En somme, nous constatons que le mode de production urbaine nantais tend à passer d'un mode de production de projet dans un contexte entrepreneurial à un mode de production de projet dans un contexte d'organisation plus divisionnalisée. Dans ce cas, des divisions seraient les pôles de proximité pour la fonction de gestion et d'entretien, et le siège essaie de gérer la fonction de conception par exemple en déléguant et en contrôlant. Cette répartition est difficile à tenir au sein de la MOU. Cela se perçoit en particulier dans le cadre de grands projets d'aménagement urbain, peut-être encore plus dans une situation où les deux organisations (siège et division) tentent d'adopter une logique entrepreneuriale pour le projet

Ile de Nantes-Rives de Loire. Dans le cas Lyonnais, il semble que la logique mécaniste est ancienne. Elle serait liée à M. MOLINIER, élu dans les années 1980. La COURLY a alors mis en place des structures aux logiques plus divisionnalisées pour la conception de projet. Les structures divisionnalisées correspondent dans ce cas aux missions territoriales et aux SEM dédiées.

#### Le management de projet dans ce contexte de co-existence de plusieurs modes de production

A Lyon comme à Nantes, nous distinguons la co-existence de plusieurs modes de production de type ingénieriale ou concourante, ou encore entrepreneurial. Nous faisons l'hypothèse que cette co-existence de plusieurs modèles de conception est l'un des facteurs clés de compréhension du fonctionnement de la MOU, des difficultés et des modes de coopérations. La combinaison de ces modes de gestion de la conception des projets est l'un des enjeux clés de l'exercice de la MOU et de notre étude. Comme nous l'avons vu ci-dessus, ce caractère concourant n'écarte pas le risque d'asymétrie d'information au sein de la MOU en particulier entre concédant et concédé, ni le risque de non ajustement mutuel des acteurs en fonction de l'avancement du projet sur des aspects techniques qui ne passent pas en Commission ou en Conseil Communautaire. De même, le risque de ne pas contrôler les formes d'extra-territorialité, ou le caractère exceptionnel du projet n'évitent pas la démobilisation des membres de la maîtrise d'ouvrage urbaine technique et politique. Le caractère exceptionnel des projets étudiés prête le flan à la critique technique et politique sur les moyens alloués au territoire spécifique par rapport à d'autres. Ces modes de gestion de la production concourants ou planifiés sont liés à divers types d'organisations comme celles que nous venons de citer. Selon la catégorisation de H. MINTZBERG (organisation « entrepreneuriale », « divisionnalisée », « professionnelle », « innovatrice », « mécaniste »), certains modes de fonctionnements internes spécifiques correspondent à certains modes de « division de travail », et de « coordination des tâches » à accomplir (MINTZBERG, 1995). Ces modèles de gestion correspondent plus ou moins à certains modes de coordinations. Nous ne ferons pas ici les relations entre les modèles gestionnaires types et leur modes de coordination, car chacune des organisations a ses caractéristiques intrinsèques. Mais la question de la mise en compatibilité mérite une étude plus approfondie des types de coordination en jeu dans l'exercice de la MOU, et ce selon les diverses activités assurées par la MOU. C'est là, nous semble-t-il, un vaste champs de recherche à investir pour comprendre les pratiques et les difficultés de la production urbaine et de l'exercice de la MOU. Nous avons initié ce type d'étude dans une étude récente pour le PUCA (BOURDIN 2005) concernant la production

d'espace public dans certaines métropoles françaises et cela a permis de souligner les espaces de compétence partagée ou non maîtrisés au sein de la MOU.

### Que nous apprennent ces modes d'organisation sur la MOU ?

Comme nous pouvons l'observer, le fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage urbaine évolue régulièrement. La MOU mobilise diverses organisations qui sont impliquées dans un processus de projet. L'exercice de la MOU repose sur la combinaison de logiques de management d'organisations diversifiées qui, elles-mêmes, combinent des modes de gestion de la conception très différents. Dans nos projets, les services intercommunaux développent des logiques mécanistes et tayloriennes, ce qui est difficile à combiner avec le type de production urbaine que représente nos projets et qui sont plutôt dans une logique innovatrice. En terme de management, l'exercice de la MOU reflète des conflits entre les logiques entrepreneuriales et les logiques mécanistes, mais aussi entre les logiques entrepreneuriales et les logiques divisionnalisées. L'articulation entre les équipes assurant des fonctions mécanistes et les autres équipes fait partie de l'exercice de la MOU puisque le processus de conception de projet urbain implique la prise en compte de l'ensemble des logiques de gestion des territoires urbains à court et à long terme (des plans aux contraintes d'entretien). A chaque projet, la MOU définit ces données, et ses modes de gestion du processus et généralement, le fait de manière ad'hoc. Les choix de structuration de la MOU, d'externalisation, de délégation et de mobilisation d'expertises de maîtrise d'œuvre sont des éléments définis progressivement, et font partie de l'exercice de la MOU. Sont en jeu dans ces structurations ad'hoc des modes de gestion du processus, des apprentissages collectifs, des formes de coordination et de dépendances des membres de la MOU et de la maîtrise d'œuvre, des concédants et des concédés. La gouvernabilité de ces structurations et leurs fonctionnements techniques sont également ad'hoc et sans cesse en redéfinition pendant le processus de projet. La gouvernabilité technique de ces structurations de la MOU est fragile et laisse toute son importance à l'intervention politique dans le processus de projet. En l'occurrence, la régulation politique prend une place complexifiée dans une situation de combinaison de logiques tayloriennes et innovatrices, et de concourance. La place de la régulation politique semble déterminante pour rendre le processus gouvernable, comme nous le verrons ci-dessous, cette régulation repose sur un fonctionnement institutionnel complexe. L'une des questions est de savoir si des outils ou des moyens de contrôle ne sont pas à élaborer pour articuler différemment ces régulations techniques et politiques afin de parvenir à l'exercice d'une MOU plus gouvernable. Par exemple, il serait intéressant d'étudier le respect de la

planification qui est une forme de régulation, et se demander si la MOU peut encore planifier. Dans le cadre de ces projets, il s'agirait de saisir quelles sont les places de la planification et des politiques publiques. Quelles sont les articulations entre la planification et les risques d'extra-territorialité ? Quel crédit est donné aux « projets icône », au marketing territorial dans le gouvernement urbain ? En proposant d'étudier le management de la production à travers les modalités leur développement telle que la gestion de la programmation et du design institutionnel ou des modes de coordination du processus de projet, il semble que nous allons plus loin que les quatre fonctions de la MOU proposées par Y. JANVIER (élaborer une politique urbaine, assurer un pilotage technique, assurer un portage politique des projets, assurer un pilotage technique). L'intérêt de ces fonctions est constaté par les professionnels, mais ce n'est pas éclairant sur la gestion de la mise en compatibilité des diverses avancées dans le processus de projet. En effet, l'exercice de la MOU relève entre autres de la gestion de la programmation, de la coordination, de l'expertise, de la régulation, de la décision, et d'autres activités. Il est sous-jacent dans notre travail que l'organisation de la MOU est complexe et à construire. On constate, par ailleurs, une action publique urbaine de plus en plus structurée par de petits projets délimités territorialement. Le choix politique est-il de gouverner le territoire uniquement par parties ? Nous serions à l'ère d'une gouvernabilité concentrée sur certains espaces urbains, et vers une action publique urbaine de projets bien plus que de plans généraux. De quelle forme de gouvernabilité de la production s'agit-il ? Plus loin, nous proposons d'analyser les coûts de transaction au sein de la MOU, les modalités de gestion de ces différentes structurations, entre des collectivités locales (déléguants) et des satellites. Ces satellites sont souvent inscrits dans une logique innovatrice et cherchent à être dans une logique divisionnalisée, et l'attribution des rôles des uns et des autres est parfois difficile à assurer.

### **V. B. LA MISE EN COMPATIBILITE : DU MICRO AU MACRO –PROJET**

A travers l'exemple du pôle de loisirs lyonnais, nous pouvons distinguer qu'il existe à la fois des choix faits sur les plans politiques (par exemple: une double commande de pôle de loisirs et de polarisation de la vie nocturne lyonnaise) et sur les plans technique (par exemple : un mode d'association des partenaires ). Ces choix politiques influent sur le mode de montage et le type de programme obtenu. Ils peuvent relever du rôle de pilotage mais ce n'est l'approche que nous souhaitons développer. Notre propos portera sur la question de la régulation dans le processus des projets en général. Cette régulation apparaît comme une question centrale du processus de conception des projets et comme l'une des fonctions majeures assurées par la

MOU. Nous ne ferons pas une analyse des modes de prise de décision de la MOU, comme le font CYERT et J.G. MARCH par exemple. Mais, il semble que pour exercer la mise en compatibilité des divers régimes de conception, des décisions doivent être prises. Cette mise en compatibilité existe autant sur le plan technique que politique.

### **V. B. 1. La mise en compatibilité technique à l'échelle du « micro –projet » et du « macro- projet »**

La MOU se charge de ce travail de mise en compatibilité technique et politique des éléments du projet, donc à la fois des politiques publiques sectorielles et territoriales, de la programmation, de la composition urbaine, et ce à, l'échelle micro-territoriale (immeuble ou espace projet) et macro-territoriale (territoire de projet, ou agglomération ou métropole). Cette mise en compatibilité est d'autant plus complexe que l'urbanisme par projet n'empêche pas la remise en cause des plans (de planification classique pour le déplacement, le commerce, ...). Il semble que le choix de cette remise en cause, et le caractère quelque peu exceptionnel de ces projets de métropolisation posent les mêmes types de problèmes. En effet, ces territoires de projet bénéficient d'un statut quelque peu dérogatoire par rapport au reste de l'agglomération. Avec la gestion de ces « extra-territorialités » durant le processus, se pose la question de leur légitimation technique et politique. En plus de ces légitimations, existe la question de la mise en compatibilité de ce processus de projet avec le reste de la production urbaine dans l'agglomération. Ces mises en compatibilité multiples portent sur des politiques sectorielles et thématiques, des politiques territoriales diverses. L'administration d'un territoire urbain, se fait généralement à travers une multiplicité de politiques sectorielles (l'éducation, par exemple), qui parfois sont associées à des thématiques pluri-sectorielles (la petite enfance). S'ajoutent plusieurs politiques territoriales, parfois liées aux spécificités de certains territoires (par exemple à dominante industrielle, d'habitat, de viticulture, logistique...) qu'il s'agit de combiner avec les multiples politiques sectorielles et thématiques. La combinaison de ces logiques sectorielles, thématiques et territoriales implique généralement des choix sur les plans techniques mais aussi politiques. Il en est de même pour les territoires en projet que nous étudions. Ces logiques territoriales doivent se combiner avec les politiques sectorielles et les enjeux politiques qui leur sont liés. Afin d'assurer la prise en compte de ces choix, des conflits, des débats politiques et techniques ont lieu, pour la MOU de ces projets. Nous observons que l'acteur politique assure une régulation du processus de développement tout au long du projet, par exemple sur les options techniques des



équipements, jusqu'aux mises en compatibilité de diverses politiques, pour rendre possible la faisabilité des politiques inter- élus et inter-territoires.

#### Cette mise en compatibilité est-elle différente de la notion d'ensemblier ?

La notion d'ensemblier<sup>121</sup> généralement utilisée pour décrire la MOU recouvre à notre sens la même idée que la mise en compatibilité, mais elle reste assez imprécise sur les modalités de cette mise en compatibilité. Nous l'avons spécifiée plus haut par rapport aux politiques publiques ou à la gestion de l'extra-territorialité. La MOU a pour rôle d'obtenir et de constituer les décisions techniques et politiques pour développer le projet. Nous faisons l'hypothèse que cette mise en compatibilité repose sur une forme de régulation, de compatibilité entre les contraintes techniques et politiques des diverses parties du projet. Assurer cette régulation politique dans la gestion inter-territoire est un exercice continu au sein de la MOU. Dans un contexte intercommunal, le fonctionnement du gouvernement métropolitain et la gestion de la gouvernance de projet implique une intervention politique et technique multi-niveaux. Le problème du transfert autoroutier et du contournement de l'agglomération lyonnaise pose tout autant le problème de l'arbitrage politique intercommunal et national. Ainsi, l'exercice de la MOU relève de la mise en place de régulations politiques et techniques à plusieurs niveaux institutionnels et territoriaux.

#### **V. B. 2. Quelles peuvent- être les ressources de la MOU pour réguler par exemple des choix de programmation ?**

A ce stade, nous pouvons faire des hypothèses concernant la mobilisation de ressources pour définir la programmation. Parmi les ressources se comptent celles qui proviennent de la constitution de connaissances issues des expertises sur un sujet donné, et qui peut se faire à travers la commande d'études. Ceci a été le cas, par exemple, sur le pôle de loisirs lyonnais : la SEM a mobilisé de nombreux experts en programmation commerciale, en prospective des modes de vies, fait des voyages d'étude...Il s'agit ici de la constitution d'un savoir « technique » afin d'aider à la décision politique et technique sur le type de commande à élaborer pour le futur centre de loisirs et de commerces. C'est une forme d'accumulation de connaissances afin de formuler de manière adéquate ou favorisant la décision pour la poursuite du travail de conception du pôle de loisirs. Après cela, d'autres expertises ont permis de définir les modes de mobilisation des futurs partenaires de la production. Dans ce cas, des connaissances, des expériences professionnelles et quelques expertises ont abouti aux dispositifs de programmation et de production que nous avons décrit ci-dessus. En somme,

---

<sup>121</sup> travaux du Club Ville-Aménagement

l'une des ressources majeures de la MOU pour définir les modalités techniques de programme immobilier a été la mobilisation d'expertises externes additionnée à l'expertise propre des membres de la MOU. Dans ce projet, la régulation politique a été fondamentale tant lors de la première demande du maire que pendant le processus de projet. Pour la programmation à une autre échelle, nous émettons l'hypothèse de la place prépondérante d'un référentiel pour l'aide à la décision sur le plan politique dans le cas nantais, et d'un tout autre pour la MOU lyonnaise. En effet, nous faisons l'hypothèse du rôle croissant de la constitution d'un « référentiel de projet », voire nécessaire dès l'émergence du projet et tout au long de son élaboration, afin de faciliter la décision politique. Nous faisons l'hypothèse que ce référentiel, spécifié par ailleurs (JISTA 2001), repose sur une construction préalable et quasi-permanente au sein de la MOU, comme c'est le cas à Nantes. Et lorsqu'il n'est plus enrichi, l'exercice de la MOU est d'autant plus difficile. Nous reviendrons sur ce travail de construction du référentiel accompagnant le développement du projet, plus loin dans notre propos, en particulier lorsque nous évoquerons l'action publique territoriale qui se dessine à travers la mise en œuvre de ces projets. A Lyon, le référentiel du projet est tout autre, du point de vue de l'analyse de l'action publique, on peut même considérer qu'il n'existe pas de référentiel comme à Nantes, où le référentiel est comme celui des politiques publiques. Ici, le référentiel dominant est davantage lié à l'action opérationnelle : il repose sur la logique de l'action urbaine planifiée et sur l'ajustement avec l'offre concurrentielle sur le marché immobilier. Le référentiel de production du projet lyonnais est davantage celui d'un mode d'action technique et d'un référentiel professionnel dominant actuellement (par exemple : la maîtrise des risques financiers...). Ainsi, dans les deux projets, les modes de régulation techniques et politiques s'avèrent différents. Dans le cas lyonnais, la régulation technique est prédominante dans les choix de conception, et la régulation politique est présente en cas d'urgence (exemple : enquête liée à la loi BOUCHARDEAU). Elle ménage une forme de gouvernance de projet discrète au sein du gouvernement local (par exemple : le contournement Ouest de l'agglomération). Dans le cas nantais, la construction d'un référentiel politique a été préféré pour permettre le développement du projet.

## **V. C. L'ORGANISATION ET LA MISE EN COMPATIBILITE**

### **V. C.1. Du risque d'avoir une SEM dédiée**

Les missions d'une SEM sont définies dans le cadre d'une Convention Publique d'Aménagement (selon les lois aussi appelées concession publique d'aménagement). Le contenu de ces missions établit aussi le montant de la mobilisation financière pour mettre en œuvre ces missions. L'analyse d'autres exemples de Convention Publique d'Aménagement pour des projets d'ampleur comparable a montré l'importance de la fonction d'étude de la structure. Ce fut le cas pour la SEM Lyon Confluence. Le financement des études pendant toute la phase de définition de la programmation est assurée par les collectivités locales délégataires. Aussi, la question du portage et du mode de financement de ces études risque également d'entrer en contradiction avec la législation européenne.

### **Le caractère spéculatif du montage de la SEM : Le montage d'un plan d'affaires d'une SEM d'aménagement dédiée à un projet**

L'étude de G3A mentionnait une SEM viable qui réaliserait environ un million de mètres carrés de SHON. Lors de la proposition de création de SEM au conseil communautaire de Mai 2003, il est mentionné pour le programme 2002-2007, que quelques 800 000m<sup>2</sup> de SHON seront aménagés sur l'île de Nantes au lieu d'un million de mètre carrés. Les Conventions Publiques d'Aménagement (CPA) mentionnent des vocations de la structure, l'objet de ses missions, et un ensemble d'éléments comptables créées pour la « réalisation » du projet d'aménagement, et ce, dans une logique d'urbanisme de croissance. A cette époque, les fonctions d'étude ne mobilisaient pas tant de personnel ni de finances qu'aujourd'hui, et ce, d'autant plus que la programmation par exemple ne se faisait pas pendant toute la durée du projet. Elle représentait un temps plus restreint dans le processus de projet par exemple. Les prestations des SEM sont soumises au régime de la concurrence depuis une jurisprudence européenne de Mars 2003, sauf si l'essentiel de son activité se fait avec une collectivité qui la « contrôle étroitement », comme si la SEM était un prolongement administratif de la collectivité, cas d'un système « in house », (article 3.1 du code des marchés publics). Dans ce cas, les contrats ne sont pas soumis à la concurrence. Dans ce mode « in house », tous les contrats concernant les besoins propres de la SEM sont soumis au code des marchés publics. Par ailleurs, les prestations peuvent également relever d'une convention publique d'aménagement (CPA) :

- la SEM achète, commercialise du foncier constructible.
- un périmètre, un programme, un bilan prévisionnel doivent être définis

- la SEM peut avoir des missions transversales de pilotage ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage, faire réaliser des opérations particulières ( OPAH, ....).

La CPA est négociée entre le concédant et la SEM sans mise en concurrence, encore en 2003. A Nantes, la création de la SEM a nécessité une expertise juridique de la CDC, et décision fut prise de mentionner la spécificité de cette structure. Les diverses prestations peuvent relever du cadre de convention des mandats :

-mandats d'aménagement : réalisation d'espaces publics, « primaires, des voiries, de réseaux structurants de l'île

-de mandats d'études et d'acquisition : études pré-opérationnelles et acquisitions

-de mandats de réalisation de superstructures : de maîtrise d'ouvrage CU ou autres soumises au code des marchés publics.

La SEM a pour objet de mettre en œuvre le projet « Ile de Nantes-Rives de Loire » et n'aura comme aire d'action que la métropole Nantes Saint- Nazaire. Ceci lui permet de ne pas être concurrencée par d'autres SEM sur certaines missions. En effet, un problème juridique s'est posé dans la mesure où cette SEM devait hériter de l'élaboration du futur Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) de la métropole, selon certaines velléités. Ce travail d'étude peut aussi en effet être confié à tout bureau d'étude compétent en la matière, ou encore à une agence d'urbanisme. Les prestations peuvent aussi être définies dans le cadre d'étude et de prestations intellectuelle. Ces prestations entrent dans le cadre de « marché d'étude ». Comme nous l'évoquions plus haut, l'élaboration du plan d'affaire et la répartition des mandats et de la mise en concurrence reste très complexe au moment de la création de la SAMOA à Nantes. L'une des difficultés de l'externalisation ou de la délégation par rapport aux outils classiques de financement réside dans les risques de la programmation à long terme et dans la question de création d'une SEM dédiée. Le financement de cette SEM prévoit la délégation de la réalisation des études. Or selon la législation européenne, les études doivent aussi être mises en concurrence. Comme il est évoqué concernant les mandats, c'est bien ce qu'on appelle la quantité de « transactions » en économie néo-institutionnelle qui définit les modalités de rapport entre les deux contractants. Ainsi, dans le cas, d'une SEM travaillant surtout avec une collectivité locale, celle-ci bénéficie d'un statut de « service administratif », et dans ce cas, échappe à la mise en concurrence. Dans le cas de la mise en concurrence, « la spécificité des actifs » n'est pas ce qui prévaut, mais la quantité de transactions. Dans cette logique d'économie institutionnaliste, la spécificité des actifs serait devenu l'un des critères d'internalisation ou d'externalisation. Dans ce contexte juridique, ce n'est pas la spécificité des actifs qui déterminerait l'internalisation ou le recours à un contrat avec un contractant

externe à la collectivité locale. A notre avis, cette situation est probablement plus à lier à l'idéologie ambiante de libéralisation du marché des prestations intellectuelles, qu'à la réalité quotidienne du développement d'un projet, concernant les savoirs échangés et les apprentissages qui se développent progressivement. Ces savoirs et savoir-faire produits sont d'autant plus spécifiques à chaque projet que les modalités de partenariat et de collaboration entre contractants (SEM et CU) ne sont pas définis dans les contrats, et sont à élaborer à chaque projet. Nous faisons l'hypothèse d'une « spécificité des actifs » qui se développent dans le cadre d'un contrat du type SEM-concédant. Et cette spécificité mérite par exemple d'être étudiée. Dans ce contexte, la logique de montage du plan d'affaire choisie par les acteurs de la MOU positionne la CPA comme un outil pivot de l'exercice de la MOU. En effet, les CPA mentionnent des modalités de travail choisies par les maîtrises d'ouvrage urbaine étudiées. Comme les mandats sont mis en concurrence (en dehors du cadre « in house »), sont portées dans les CPA un maximum de rémunérations financières, en particulier concernant des missions d'étude et de coordination. Aussi, observe-t-on que, pendant ses quatre premières années d'existence, la SEM Lyon Confluence vit essentiellement des financements d'études tandis que peu de charges foncières sont récupérables. L'un des risques qui peut se présenter est la viabilité d'une SEM dédiée au projet si celle-ci ne parvient pas à avoir les mandats de travaux. Dans le cadre de la concurrence européenne, les MOU ne prennent-elles pas plus de risques à créer ces structures nouvelles au risque qu'elles n'aient pas les missions pour lesquelles elles ont été créées ? En effet, le système de financement de la SEM repose sur la récupération de charges foncières ou de charges d'aménagement. Or, les études réalisées pendant la phase amont peuvent nécessiter un certain délai avant de pouvoir dégager des rémunérations. Ainsi, toute autre forme de services telles que des études, assurées par la SEM ne fait pas l'objet de rémunération immédiate qui puisse être issue des ventes de charges foncières ou de taxe d'aménagement. Aussi, ce financement doit être financé par avance par les délégants. Ainsi, les fonctions d'études importantes en phase amont mais aussi tout le temps des montages de projet, ou la coordination des interventions techniques sont à rémunérer par avance. La situation actuelle de production plutôt évolutive et concourante est en quelque sorte contradictoire avec le mode de montage d'une SEM basé sur le principe de la levée financière en fonction de la mission donnée à la structure (quantité de SHON et d'équipements à développer...). Le montage ou le lancement d'une telle structure est un exercice spéculatif qui implique des arguments politiques convaincants auprès des élus des collectivités locales, de la CDC et des sociétés bancaires, membres du Conseil d'Administration de ces SEM.

## **V. C.2. Les faibles moyens de maîtrise de la CPA et de la production de la SEM**

Ces questions du mode spéculatif de remplissage des lignes comptables du plan d'affaires de la SEM et de la viabilité économique de la future SEM sont d'autant plus cruciales que la programmation des projets est aujourd'hui soumise à de fortes incertitudes. Les risques financiers pris par les actionnaires de ces structures sont d'autant plus forts que nous ne sommes plus dans une ère d'urbanisme de croissance mais de renouvellement urbain et ici, sur des territoires en déshérence et en concurrence. Ceci implique donc la mise en place de moyens par les délégués pour assurer le suivi du travail des SEM, le contrôle de la suite du contrat pendant tout l'avancement du projet, au-delà du contrôle financier du compte rendu annuel d'activité (CRAC) obligatoire afin de s'assurer de l'usage des investissements entrepris. Ces caractères flous et spéculatifs sont d'autant plus risqués que l'élaboration des projets a un caractère concourant très affirmé aujourd'hui (la programmation évolutive, la prise en compte des aléas du marché immobilier..), et que ces territoires peuvent échapper à la planification urbaine même après la loi SRU. Ainsi, cela pose la question des risques acceptables pour la MOU et, des moyens développés en terme de suivi de la mise en œuvre une fois que la Convention Publique d'Aménagement est signée. Une première analyse des contrats tels que la Convention Publique d'aménagement (CPA) et des modes d'élaborations des projets montrent que les CPA sont relativement floues sur certains objets à produire, et sont remis en cause. Ce contrat autorise les prévisions mais ne rend pas leur réalisation stricte. La validation politique des activités des SEM par les délégués et les actionnaires permet de ne pas respecter les éléments figurant sur la CPA (production immobilière...). De même, les financements peuvent être amendés (généralement à la hausse) au fil des projets. Ceci révèle que la CPA et la structuration en SEM permet effectivement une certaine souplesse. De même, les modalités de travail entre les collectivités déléguées et leur prestataire définies dans le cadre de cette CPA sont établies à minima. Les modalités de contrôle et de suivi sont peu formalisées, en l'occurrence le respect ou non des politiques publiques en cours dans l'agglomération n'est pas précisé. C'est peut-être un élément de la logique de projet, et c'est aussi un rôle à assurer par la MOU. Dans les faits, les rapports sont assez peu formalisés. Les modes coopération au sein de la MOU sont donc variés, assez peu contraints en dehors du CRAC, en somme, et ils sont plus ou moins routinisés voire à inventer pour chaque projet. Aussi, la maîtrise du devenir des relations entre la SEM et les services des collectivités déléguées restent flous et incertains. Ceci positionne donc les services techniques des collectivités déléguées dans une situation instable par rapport à la SEM concernant les

résultats à atteindre en terme de production. Aussi, des régulations politiques interviennent afin d'arbitrer entre la production de la SEM et celle des services des collectivités sur le territoire en projet. Ce type de « contrat personnalisé » au sens de l'analyse économique des transactions est très coûteux et les moyens de les contrôler dans les faits sont généralement assez faibles, et c'est le cas ici. Cela mérite d'être étudié plus précisément. A première vue, la maîtrise de ces échanges repose dans nos cas d'étude sur des régulations politiques. En effet, la prise en compte des contraintes techniques des collectivités délégantes n'est pas systématique et relativement aléatoire. Des interventions politiques sont parfois nécessaires. Ainsi, les régulations techniques parfois difficiles à mettre en œuvre entre délégataire et délégant constituent l'une des problématiques décisives de l'exercice de la MOU avec ce modèle de la SEM dédiée. En effet, bien qu'elle soit dans une situation de maîtrise d'ouvrage déléguée, le travail de la SEM doit être contrôlé par les services de la collectivité délégante, et la prise en compte de ce contrôle est parfois difficile à mettre en œuvre, d'autres fois les dires de la collectivité est plus ou moins pris en considération. Ces interactions peuvent parfois faire l'objet de régulations techniques. De fait, le système de régulation politique prévaut souvent celui qui prévaut et permet de poursuivre la coopération au sein de la MOU. Toutefois, dans un travail quotidien d'élaboration de projet, la régulation politique est plus ou moins sollicitée pour des raisons de faisabilité comme de disponibilité. Nous faisons l'hypothèse que dans ce système externalisé, les régulations techniques et politiques sont plus sollicitées que dans des systèmes de maîtrise d'ouvrage plus intégrés. Dans ce cas, le développement des conventions publiques d'aménagement donc des délégations accroîtrait les coûts de transaction de l'exercice de la MOU. L'analyse de la MOU pour la production de l'espace public à Nantes (BOURDIN 2005) nous permet de mettre en évidence les risques que cela peut présenter dans le cas d'une régulation politique tardive. De plus, le cantonnement de l'expertise des services des collectivités locales délégataires au rôle de contrôle ne se fait pas aisément, peut-être encore moins dans le cas d'une non-prise en compte de leurs conseils en phase de conception. Ceci est d'autant plus crucial dans un cadre de production reposant sur une culture de régulation politique très présente et qui est peut-être complexifiée dans le cadre d'une intercommunalité tel que la CUN.

## **V. D. PROBLEMATIQUE DE LA REGULATION POLITIQUE ET DE LA COORDINATION TECHNIQUE**

### **V. D. 1. Le politique peut-il compenser une coordination technique insuffisante ?**

A travers l'analyse de la coordination et de l'organisation de la MOU, nous avons pu illustrer l'existence de régulations techniques et politiques. A travers la MOU nantaise, on distingue une culture historique de forte régulation politique dans le développement des projets de mandats et cette régulation politique semble moins marquée aujourd'hui pour le projet Ile de Nantes. Serait-ce lié au transfert d'une partie de l'exercice de la MOU à une structure dédiée externe aux services de la CUN et de la Ville ? Des difficultés d'exercice de MOU existaient lorsque la Mission était restée dans les services de la DGP de la CUN, mais elles semblaient alors liées en partie à la difficile lisibilité de la décision, à la non-décision et à une sorte de fermeture de la régulation politique sur une partie très restreinte de la MOU. De même, il semble que la régulation technique était alors insuffisante pour maintenir une mobilisation au sein de la MOU nantaise. Depuis la création de la SAMOA, certaines difficultés se poursuivent. Par exemple, des services de la DGP tels que la « Mission des centres ville » n'est pas plus impliquée qu'auparavant dans la production des espaces publics du futur centre ville. Pour la production d'espace public par exemple, la coordination entre la SEM, la DEP et l'AIN mettent en évidence des difficultés de coopération et de respect de certaines recommandations de la MOU délégante. Ce type de difficulté se pose pour l'exercice de la MOU technique qui implique une régulation technique très régulière, au risque de productions concomitantes incompatibles comme ce fut le cas pour le boulevard de Gaulle. Nous faisons l'hypothèse que ces difficultés de régulation sont liées aux formes d'organisation et de coordination de la MOU, mais aussi au type de régulation politique du projet. Aussi, nous nous demandons si des régulations politiques s'inscrivant dans la logique concurrente pourrait compenser ou atténuer ces difficultés de MOU. Nous faisons aussi l'hypothèse que les régulations politiques et techniques sont diverses selon les dispositifs organisationnels de la MOU et selon les structures gouvernementales impliquées.

#### De quelles natures peuvent être les régulations politiques ?

Pour la MOU, se pose la question du mode d'organisation, de la maîtrise de la mise en œuvre du projet par les autorités compétentes. Nous observons que les modes de maîtrise, de contrôle de la production urbaine sont peu nombreux. Ils sont à formaliser à l'occasion de chaque projet. Cela place la régulation politique au centre du fonctionnement de la MOU, tant



pour vérifier la compatibilité technique que les choix politiques. Et cette question semble encore plus cruciale dans le cas d'une externalisation d'une partie de la MOU. Le mode de gouvernement intercommunal semble un facteur majeur du mode d'exercice de la MOU dans le cadre des projets que nous étudions, et, cela semble d'autant plus criant à Nantes où l'intercommunalité est récente et les pratiques techniques sont totalement bouleversées. En effet, l'étude brève du gouvernement intercommunal peut révéler certaines surprises :

- la fin ou l'inadéquation du modèle d'analyse communal-départemental pour comprendre le fonctionnement actuel des collectivités locales intercommunales
- les travaux récents de J. DUBOIS, J-P GAUDIN (GAUDIN 2005), d'E. NEGRIER montrent la pertinence d'une étude du gouvernement intercommunal.

Nous espérons que notre propos pourra apporter quelques précisions sur les caractéristiques du fonctionnement des institutions intercommunales. Dans le cas de nos projets, de multiples collectivités locales peuvent être impliquées, cela nous amène à proposer le concept de MOU territoriale en particulier pour la mise en compatibilité des politiques publiques à de multiples échelles et la régulation des conflits par les biais techniques et politiques. Dans ce champs, la territorialisation de la production de ce type de projet mérite d'être étudié. G. PINSON (PINSON 2002) a analysé une partie de cette dynamique de territorialisation de ces projets, à travers la notion d' « institutionnalisation » des collectivités locales. Cette perspective permet d'observer les diverses constructions de cadre d'action mises en place par des institutions locales afin de mettre en oeuvre une action publique. Mais, dans ses travaux, il ne spécifie pas ou peu les modalités de l'action de production induites dans le cadre de cette institutionnalisation. En somme, il n'est pas explicité le rôle de telle ou telle institution ni de ses satellites dans le processus de production.

Aussi, il semble intéressant d'étudier ce multi-partenariat au sein de la MOU, la place du gouvernement urbain par rapport à multiplicité d'institutions locales, dans ce type de processus de projet pour analyser la nature des régulations politiques au sein de la MOU, en particulier, en s'attachant à saisir la construction de l'action par des acteurs techniques (leurs expertises et les compétences internes), et par des acteurs politiques sur un territoire central d'une agglomération intercommunale. Ces projets mobilisent, en fait, diverses tendances politiques, diverses institutions pluri-compétentes avec parfois des compétences qui se confondent, comme en matière de développement économique par exemple. Et, il semble que cela mérite d'être étudié dans le cadre de l'exercice de la MOU. Nous avons déjà évoqué le référentiel qui peut se construire, être remis en cause ou redéfini au fil du projet. Mais ce référentiel ne semble pas toujours exister comme à Marseille par exemple. Le développement

d'un projet urbain est une action publique et dans le champs de l'action publique, la notion de gouvernance est l'une des approches de l'analyse de l'action urbaine. En sciences politiques, les travaux de P. Le GALES s'inscrivent dans la lignée de ceux de J. KOOIMAN (KOOIMAN 1993) qui entendent par gouvernance la déstabilisation des processus de gouvernement, dans une société fragmentée. P. LE GALES (LE GALES 2005) mobilise cette notion pour « faire apparaître comment s'exercent différentes régulations dans les villes européennes, pour faire apparaître le jeu des groupes sociaux, des mouvements sociaux, des intérêts des entreprises de services urbains, dans le cadre ou non d'un acteur politique collectif ». On est donc un peu éloigné de l'analyse de la MOU selon les modes de régulation politique interne à la MOU et des coûts de transaction, même s'il est indirectement question de mode de gouvernement des villes. Nous spécifierons ces aspects plus loin.

## PARTIE II. CHAPITRE VI. ORGANISATION EXTERNALISEE ET RISQUES POUR L'ACTION PUBLIQUE

### VI. A. COMPATIBILITE ET COUTS DE TRANSACTIONS

Certaines formes d'organisation favorisent-elles ces mises en compatibilité ?

Afin de gérer ces mises en compatibilité, des dispositifs sont mis en place au sein de la MOU. Les maîtrises d'ouvrage urbaines que nous étudions ont au fil du temps choisi l'externalisation d'une partie de l'activité de MOU. Aussi, nous nous demandons ce que ce choix implique en terme de fonctionnement ou de risques. Parfois pour assurer la production urbaine, une partie de la MOU est déjà structurée en divisions. Et une nouvelle division organisationnelle est créée pour le projet. Ces divisions sont parfois elles-mêmes dans des régimes de conception différents d'un projet à l'autre. La problématique organisationnelle nous amène à poser la question du contrôle de ces divisions, et en particulier dans le cas d'une division externalisée. Sur le plan technique, cela peut se traduire par une problématique de gestion des modalités de cette mise en compatibilité. Si la production urbaine est externalisée, quels sont les moyens mis en place pour la contrôler ? Comment sont gérés les échanges entre les équipes-projets externalisées et les autres équipes de maîtrise d'ouvrage qui ont en charge la gestion de la production ? Sur le plan politique, l'aspect exceptionnel de ces territoires est parfois difficile à tenir lors des débats et des décisions à prendre dans les arènes politiques locales. Aussi, les divers dispositifs organisationnels de coordination peuvent constituer des moyens et des artefacts afin d'assurer cette mise en compatibilité, selon les principes du management. Pour analyser plus finement l'impact de telle ou telle forme d'organisation de la MOU principale, nous proposons d'évoquer quelques risques et d'ouvrir des pistes de recherche.

Quels risques peuvent poser certains dispositifs de MOU ?

L'un des risques que nous avons évoqué est l'extra-territorialité. Nous l'avons exposé à l'occasion de la gestion de plans généraux de planification (PLH, PLU, PDU) et de leur interprétation ou de mise en œuvre dans le cadre des projets. On peut se demander si le fait d'externaliser une partie de la mise en œuvre du projet en le déléguant à une équipe dédiée dans une SEM n'augmente pas ce risque. En effet, bien que le déléguant soit une communauté urbaine, il s'avère au fil du développement du projet que des recommandations du délégant ne soient pas respectées. Ceci peut être le cas pour la production d'espace public ou pour le PLH.

Aussi, les services des collectivités délégataires doivent gérer ces écarts par rapport à aux prévisions, aux moyens... Or, les plans sont généralement validés par les assemblées des collectivités, et les projets peuvent être validés par un nombre plus restreint d'élus. Ceci pose donc la question de la gestion des attributions politiques et de l'aspect démocratique de la décision pour ce type de territoire. Les modes de coopération à l'intérieur de la MOU semblent cruciaux afin de ménager les diverses parties et de maintenir une coopération soutenue sur le long terme entre acteurs techniques mais aussi politiques. Ce problème est typique des modes de développement de projet avec une équipe dédiée et en partie non dédiée. Dans le cas d'un projet urbain, il semble que cela peut être fortement dommageable en terme de coûts, mais aussi en terme démocratique. En effet, au regard des modes d'élaboration des plans, des nombreuses constructions d'accords politiques et techniques mises en place pour élaborer ces plans, nous nous demandons si la gestion de l'exceptionnalité du projet se fait dans des conditions de débat comparable pour un plan que pour le projet au sein de la MOU. La représentation politique pour un territoire spécifique en projet invalide des éléments prévus et votés par l'ensemble de l'agglomération. Ce risque mérite aussi d'être évoqué à la lueur des faibles moyens de contrôle de ces adaptations territoriales par les membres politiques de la MOU. Les adaptations du projet au plan relèvent en partie de la MOU technique, et les régulations politiques qui interviennent sont le plus souvent à l'échelle de l'élus en charge du projet que des autres élus d'une communauté urbaine par exemple. De même, la validation des plans généraux est généralement assurée de manière collégiale par les assemblées délibérantes des communautés urbaines. En dehors des périmètres de ZAC, les décisions sont sensées prendre en considération certaines prévisions de ces plans. Or, le système de validation des décisions concernant le territoire de projet n'est pas formalisé, il existe un cadre uniquement juridique mais il n'est pas toujours formalisé sur le plan politique pour les décisions réservées au projet dans ce domaine. Et une forme de contrôle peut éventuellement être assuré par la diversité des services de la CUN mobilisés pour gérer le projet. Par ailleurs, le dispositif de négociation amiable avec les promoteurs à Nantes concernant le respect du plan-guide au risque de ne pas obtenir un permis de construire est une solution relativement conventionnelle mais assez fragile sur le plan juridique. Ainsi, le plan-guide qui est un outil contraignant au sein de la MOU semble un peu moins pour les MO et partenaires du projet, tant qu'il n'est pas traduit dans les documents de planification classique. Ainsi, la MOU prend le risque de ne pas pouvoir sauvegarder ses choix et orientations urbanistiques si l'instrument de projet devance les outils classiques de production urbaine. Ensuite, l'organisation en partie externalisée de la MOU peut générer des

risques de faible coopération entre membres de la MOU, des risques qui peut-être subsistent dans d'autres configurations. Nous avons évoqué ces difficultés à travers les exemples des lignes de transport, de crèche ou d'école sur l'île de Nantes, ou la mise en œuvre du POS à Lyon. L'un des enjeux de notre questionnement est bien la dimension intégrée de la MOU. Dans quelle mesure l'externalisation ou l'internalisation permettent-elles de limiter certains risques dans l'exercice de la MOU ?

#### La MOU contrôle-t-elle moins ses activités lorsqu'elle en délègue une partie ?

L'étude du management du processus de développement de ces projets nous amène à relever plus précisément les choix organisationnels, d'externalisation, de délégation qui sont faits par la MOU. Il semble pertinent d'étudier les modes de coordinations techniques et de mise en compatibilité de programmation du projet en terme de « coûts de transactions », de voir si ces coûts peuvent évoluer si le mode de coordination est plus ou moins intégré, si les moyens de contrôle existent plus ou moins. C'est une proposition d'étude, mais nous n'allons pas faire ici toute la démarche d'analyse nécessaire.

Quel est le lien entre les coûts de transaction et la mise en compatibilité ? Parmi les tâches de mise en compatibilité, il y a un contrôle du travail qui est à assurer au sein de la MOU. Or, dans le cas de l'externalisation d'une partie de la MOU à travers une structure dédiée telle qu'une SEM, la dimension de contrôle semble fondamentale mais très peu étudiée. L'un des moyens d'analyse de ces fonctions de contrôle dans le cadre d'une externalisation est l'étude par les coûts de transaction. Cette analyse peut permettre une évaluation de l'exercice de la MOU concernant la maîtrise financière mais aussi technique de la production pour les acteurs techniques et politiques de la MOU. Etudier une partie des échanges au sein de la MOU, peut consister à analyser les processus à travers cette notion des coûts de transaction. C'est aussi une manière d'étudier l'un des aspects financiers de l'action publique au sein d'une collectivité locale, et aussi l'un des moyens possibles pour évaluer telle ou telle configuration de la MOU en terme de coûts. Si la MOU n'est pas une firme, il semble que son objectif est de produire, donc il existe bien des coûts de production en sus des coûts de transaction. L'élaboration d'un projet urbain est une forme d'action publique, aussi les coûts de transaction sont extrêmement élevés de par la nature même de l'action publique. Les SEM sont des structures de production qui ont été créées dans un objectif opérationnel. Il serait pertinent de développer une analyse des modes de production à travers des coûts.

#### Comment étudier autrement cette mise en compatibilité ?

La notion de MOU est encore une notion floue qui peut désigner des activités et des acteurs, elle recouvre des activités de management de projet. Dans ce champs, des méthodes propres

au développement technique du projet et des outils sont connus des acteurs tels que les documents de production d'espaces publics, d'immeubles...L'étude de terrain montre que le problème n'est pas spécialement dans l'utilisation des outils de management. Il peut éventuellement être lié au fait de ne pas les utiliser. En somme, des outils sont connus, ils sont plus ou moins utilisés, et assez peu mobilisés pour l'ensemble des projets. A ce propos, l'analyse rapide de la MOU par l'une de ses activités majeures telles que la programmation et les modalités de la programmation, semble plus pertinente que celle des outils. En particulier, les CRAC sont des outils de suivi de cette production mais restent très souples dans leur usage. L'exercice de la MOU de par les aspects de mobilisation d'acteurs publics et de l'organisation de leur coopération est du management public et relève de la gestion d'organisation en vue d'une production, en particulier pour les services des collectivités, pour les équipes dédiées de projets, pour les satellites de statut mixtes publics et privés. A travers l'étude de la délégation et de l'externalisation, il nous semble pertinent d'effectuer une étude en terme de coûts, en particulier de coûts de transaction en cas d'externalisation d'une partie de l'exercice de la MOU. La question de la délégation d'une partie de l'exercice de la MOU semble analysable à travers la notion des coûts de transaction. L'idée est bien d'avoir les moyens d'évaluer les implications financières et politiques de la structuration de la MOU en partie externalisée que peut constituer une SEM. L'étude selon les coûts de transaction nous semble éventuellement pertinente pour de multiples raisons. Bien que la MOU ne soit pas une entreprise, ni une seule institution, il semble que sa portée productive mérite d'être analysée en terme de coûts. Cela peut constituer un critères d'évaluation de l'intérêt de l'externalisation. L'un des enjeux pourrait être de savoir si l'externalisation de la MOU coûte plus cher ou moins cher financièrement aux membres de la MOU, ou encore de saisir les risques en terme de contrôle, de gouvernabilité de la production.

## **VI. B. PROPOSITION D'UNE ETUDE DE LA MOU SELON LES COUTS DE TRANSACTION**

### **VI. B. 1. Organisation externalisée, risques pour l'action publique et coûts de transaction**

Evoquer les coûts de transaction ici peut-être considéré comme une ineptie par rapport au reste de notre démarche. En effet, l'approche par les coûts de transaction relève d'une analyse économique, du courant néo-institutionnaliste, courant qui, d'une certaine manière, dans sa démarche « réduit à l'extrême la dimension historique, les dimensions historiques et sociales des institutions » (CORIAT WEINSTEIN 1995). Les théories néo-institutionnalistes ont

fourni des bases importantes aux nouvelles approches économiques néo-classiques reposant elles sur l'idée d'une « firme point » et automate (pas d'analyse de l'intérieur de l'entreprise), donc elles sont en opposition avec la « firme- institution » (développée par H. SIMON). O. WILLIAMSON et R. COASE auteurs renommés sur les coûts de transaction s'inspirent de certains concepts de H. SIMON avec le concept de « rationalité limitée », qui est opposé à la rationalité néo-classique et sa « rationalité omnisciente »<sup>122</sup>. Or, nous avons adopté une perspective d'analyse historique de l'exercice de la MOU nantaise par exemple. Il semble que l'apport de l'approche des formes organisationnelles sous l'aspect historique a été éclairant pour expliciter le fonctionnement du système de maîtrise d'ouvrage nantaise pour le projet Ile de Nantes. Toutefois, l'approche néo-institutionnaliste en se concentrant sur les coûts de transaction, les coûts des droits de propriété ou sur la théorie de l'agence, ne contredit pas totalement la démarche d'analyse historique des évolutions des firmes en particulier celle des innovations organisationnelles adoptée par CHANDLER. En fait, dans ses travaux, O. WILLIAMSON a « montr[é] la rationalité de ces innovations selon la grille d'analyse qui était la sienne : pour lui, ces innovations ont pour finalité la réduction des coûts de transaction. Ainsi, O.WILLIAMSON ne nie pas l'importance des innovations organisationnelles identifiées par CHANDLER dans sa démarche d'analyse de la firme en tant qu'institution ayant une structuration interne complexe et évolutive et dépassant l'acceptation de la « firme point » des néo-classiques. Toutefois, pour WILLIAMSON, « l'unité de référence est le coût de transaction » pour analyser une firme, alors que pour CHANDLER, « l'unité de référence ne peut être que la firme elle-même comme entité indivisible et centre d'initiative des opérations » (CORIAT WEINSTEIN 1995). Ses « capacités organisationnelles » en particulier les capacités à mettre en œuvre des innovations dans des organisations sont déterminantes. Notons que nous mobilisons ces aspects de l'analyse économique de la firme dans un intérêt rhétorique tout en sachant que, par exemple, les analyses de CHANDLER portaient sur des entreprises privées dont l'objectif était de tirer de ces innovations des bénéfices en terme d'économie d'échelle et de variété en économisant les coûts d'investissement. Dans le cas de nos MOU, cela reste encore à démontrer, la dimension « action publique » est par ailleurs prédominante dans ce type de production. Même si la MOU et les organisations administratives que nous étudions ne sont ni des firmes, ni des entreprises privées, la MOU mobilise des partenaires publiques et privés, de statut de droit privé (SEM). Et les rapports des collectivités locales avec ceux auxquels ils « délèguent » une

---

<sup>122</sup> SIMON H.A, "Rational decision making in business organisations, *American economic review*, 69, N° 4, 1979, cité par B. CORIAT, O. WEINSTEIN, (1995), p. 24

partie de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans le cadre de « conventions » de production sont des objets qui méritent d'être étudiés pour comprendre et analyser l'exercice de la MOU. Ces membres de la MOU contractualisent pour produire. Le concept de « transaction » étant alors utilisé pour étudier certains « échanges » entre divers intervenants dans le processus de conception nous semble intéressant. Nous nous permettons de mobiliser des concepts d'une autre lignée que celle de CHANDLER (institutionnaliste) afin de questionner et d'ouvrir le débat sur la délégation de la production urbaine à un satellite d'une ou de plusieurs collectivités locales. Dans cette perspective, il existe de nombreux travaux sur la délégation de fourniture de services urbains par les collectivités locales à certains acteurs privés (travaux de D. LORRAIN en France...). Mais, la délégation de la production urbaine est un débat moins théorisé en France, notamment en terme de fonctionnement de MOU en vue d'un projet d'aménagement. Bien qu'une SEM puisse aisément constituer une agence, nous avons écarté la perspective d'étude selon les théories de l'agence, dans la mesure où dans la MOU, il existe, de droit, une hiérarchie entre des membres de la MOU en particulier entre une communauté urbaine et une SEM dont elle est le principal actionnaire par exemple. Mais certaines notions développées dans les théories de l'agence semblent intéressantes telles que l'asymétrie d'information entre acteurs.

Dans les années 1970, lorsque O. WILLIAMSON économiste institutionnaliste étudie les firmes il reprend les travaux de W. COASE (1937). Il développe la « notion d'arrangements institutionnels » (governance structures) afin de démontrer l'intérêt des entreprises comme institutions diminuant les coûts de transaction (CORIAT, WEINSTEIN 1995). Selon ces travaux d'économie institutionnelle, contrairement au marché, où la coopération entre les agents économiques se fait inconsciemment par le système de prix (la main invisible), à l'intérieur de la firme, la coordination se fait consciemment par l'entrepreneur. « La firme et le marché constituent ainsi, deux formes alternatives de coordination économiques », la firme se caractérisant par la coordination administrative, par la « hiérarchie ». La marque distinctive de la firme est la suppression du système de prix » (COASE, 1937). Selon cette théorie, les firmes existent parce que la coordination par le marché entraîne des coûts (coûts de découverte des prix adéquats, coûts de négociation, et de conclusion de contrats séparés pour chaque transaction » (COASE, 1937). De par ses premières acceptions, il semble que l'externalisation apporte un accroissement de certains coûts. « La firme apparaît quand il n'y a plus de contrat séparés pour chaque transaction mais que s'imposent des relations à long terme pour certaines transactions, du fait que les détails des contraintes pesant sur le vendeur de services, ne sont pas portés au contrat mais sont décidés plus tard par l'acheteur »



(COASE, 1937). Ainsi, l'incertitude et les problèmes d'accès à l'information, sont des éléments clés des coûts de transaction qui seront repris par O. WILLIAMSON. O. WILLIAMSON dans un premier temps fait des recherches sur la division stricte entre marché et hiérarchie. Puis, il travaille sur les formes intermédiaires (CORIAT WEINSTEIN 1995), ce qui le conduit à l'analyse des types de contrats, à la construction d'une théorie générale du choix des « arrangements institutionnels » (« governance structures »). Cette analyse oriente la vision de la firme comme un « nœud de contrats » (ou nœud de traités), ce qui l'éloigne un peu de la vision de W. COASE qui différenciait le marché et les firmes par l'existence ou non de contrats. Ce passage progressif d'une vision hiérarchique vers une approche de la firme comme un système de relations entre partenaires égaux est presque une vision de la théorie de l'agence qui par contre relève de l'économie classique. Parmi les critères d'internalisation de certaines activités, se comptent la spécificité des actifs, et la fréquence des interactions. Dans l'exercice de la MOU, ces critères semblent intéressants à analyser dans le contexte actuel de conception relativement concourante des projets, et où la fréquence des interactions est très élevée et la spécificité des actifs peut être une interconnaissance forte des acteurs techniques, ce qui peut constituer des facteurs déterminants du mode de production et de fonctionnement de la MOU sur le plan technique. L'usage de ces coûts de transaction dans la MOU implique de les différencier des coûts de production. Ces informations seraient à constituer. Au regard des modalités de constitutions de la MOU, et des cadres qui sont mis en place pour produire, l'analyse semble intéressante. Elle semble pertinente en tant que cadre rhétorique d'analyse pour spécifier les types d'échange qui s'opèrent au sein de la MOU, dans la mesure où l'un des éléments structurant des rapports des membres de la MOU est un contrat : la Convention Publique d'Aménagement. De même, de nombreux contrats de maîtrise d'œuvre sont mis en place et instaurent des rapports spécifiques entre certains membres de la MOU et des fonctionnements spécifiques de la MOU. Dans une certaine mesure, le recours aux théories des contrats et des conventions peuvent également être éclairants.

#### Des travaux existants sur la production urbaine privée

Les grandes sociétés intégrées (BOUYGUES, NEXCITY) n'ont pas encore de développement de projet de 300 hectares en partie urbanisés en France malgré quelques tentatives comme à Bergerac au début des années 2000. En France, le rôle de MOU est essentiellement tenu par les acteurs institutionnels publics qui, dans certains cas, ont été incarnés par des établissements publics d'aménagement émanant de l'Etat ou dans des SAEML (ou autres dénominations selon les statuts juridiques différents) appelés de façon générique SEM issus

du réseau de la SCET donc d'une agence d'Etat. Les fonds financiers de ces SEM se partagent souvent entre les collectivités locales dont elles sont les satellites et celles qui sont membres de leur Conseil d'Administration. Même si l'EPAEM à Marseille peut être caractérisé comme un EPA de nouvelle génération avec une forte présence des collectivités locales (tant financière qu'institutionnelle), les représentants de l'Etat sont encore majoritaires au Conseil d'Administration.

### La délégation de la production

La problématique de la gestion déléguée est une piste de recherche scientifique foisonnante tant au niveau international que national. Elle a souvent débouché sur des études en terme de gouvernance économique et de proposition de « bonne » ou de « mauvaise gouvernance ». Ces recherches portent en grande partie sur les Organisations Non Gouvernementales qui interviennent dans des pays en voie de développement ou sur les contrats de délégation de service public portant sur la fourniture de services urbains de réseaux (eau, télécommunication, ...), ou sur les contrats de production à l'échelle d'immeuble ou d'équipement spécifique (par type de contrat, ou par type de financement, tel que le *Private Financed Investment* sur la construction d'équipements publics, d'infrastructures...). Il semble que l'analyse des changements des modes de production dans les services des collectivités locales et les collaborations avec les déléguants sont relativement peu développés, notamment en France, en particulier pour l'exercice de la MOU.

### Diverses approches des coûts de transaction

La terminologie des coûts de transaction a par exemple été reprise par l'école californienne de géographie économique (SCOTT, WALKER, STORPER). Leurs travaux portaient sur l'agglomération de firmes en un même lieu qui permet de minimiser les coûts de transaction à travers la problématique de l'organisation industrielle qui oscille entre organisation interne et coûts de transaction. Cela comprend la théorie de pôles de croissance (avec les exemples de la Silicon Valley et des technopoles) liée au phénomène de spécialisation flexible des entreprises. Ces théories ont été en partie remises en cause plus tard par AYDALOT (AYDALOT 1986), qui avance l'importance des milieux locaux qui ont un effet sur l'agglomération des entreprises. Cette approche de la dimension territoriale des coûts de transaction ne nous concerne pas directement pour l'exercice de la MOU, mais certaines notions telles que les milieux locaux et leur rôle sur le fonctionnement de la MOU semble

intéressante à tester. De même, la question de la minimisation des coûts de transaction peut être un aspect intéressant à étudier.

LIPIETZ et LEBORGNE ont réalisé des travaux sur la dimension territoriale des rapports entre partenaires ou acteurs d'un même territoire. Leurs travaux ont tendance à limiter le « district » ou le pôle de croissance régulé sur des rapports marchands et sur la réciprocité pour proposer le concept de réseau et de gouvernance comme mode de régulation des rapports entre unités productives. Ce réseau est alors « la dimension spatiale d'une forme de régulation ». Il s'agit plutôt de plusieurs modes de régulation : hiérarchie, sous-traitance, partenaires, agences publiques, parapubliques...Le fonctionnement de ces réseaux a tendance à prendre une forme hiérarchique selon LIPIETZ et LEBORGNE. L'organisation hiérarchisée peut être basée sur le partenariat, sur des relations contractuelles, sur des coopérations inter-firmes. Cette approche par l'aspect de la gouvernance-régulation peut être intéressante pour analyser la structuration de la MOU qui est aussi structurée par des conventions, des partenariats, des contrats entre acteurs publics et parapublics.

STORPER et HARRISSON (STORPER, HARRISSON 1992) vont faire l'analyse spatiale de la gouvernance comme forme d'organisation inter-entreprise allant au-delà des relations marchandes. STORPER et SALAIS (STORPER, SALAIS 1993) vont aussi étudier les modalités de coordination entre personnes, les conventions, les registres d'action, les formes d'incertitude auxquelles sont confrontés les acteurs économiques, les identités économiques des pays...Il peut être intéressant d'adopter des approches comparables. De ces approches, il semble intéressant de sauvegarder l'idée de qualifier la gouvernance. L'étymologie de ce mot évoque le gouvernail donc un ajustement au fil du temps pour se diriger, tel le pilotage à assurer pour la MOU. En cela, la notion de gouvernance de projet nous semble pertinente pour illustrer à la fois les pilotages et les ajustements techniques et politiques intervenant dans les processus de projet.

#### Pourquoi choisir une analyse par les coûts de transaction ?

O. WILLIAMSON tendra à développer une vision de la firme comme « nœud de contrat », ce qui nous l'avons évoqué plus haut, l'éloigne de R. COASE qui justifie justement l'existence des firmes par la diminution des coûts de coordination économique qui contrairement au marché sont assurés par l'autorité de l'entrepreneur qui assure une coordination administrative sans « système de prix »<sup>123</sup>. Ceci diminue les coûts d'exploration et de

---

<sup>123</sup> COASE, 1937

coopération avec les partenaires par rapport au marché. Ainsi, selon W. COASE, la coordination par les prix entraîne des coûts (coûts de découverte des prix adéquats », « coûts de négociation et de conclusions de contrats séparés pour chaque transaction »), la coordination administrative s'impose dans la mesure où elle permet de faire l'économie de ces coûts. Ainsi, « l'incertitude et les problèmes d'accès à l'information sont des éléments clefs à l'origine des coûts de transaction ». [...]. « Le choix entre une coordination marchande et une coordination interne dépendra de la confrontation du coût de transaction supplémentaire par le marché et du coût d'organisation interne à la même transaction » (CORIAT, WEINSTEIN 1995). Le coût d'organisation à l'intérieur de la firme est lié au fonctionnement hiérarchique d'une firme, et l'une des différences majeures entre le marché et la firme est la hiérarchie. Aussi, dans une firme la coordination des activités se fait par la fonction de direction et d'autorité donc de manière hiérarchique. Ce sont là des bases pour les choix d'internalisation ou d'externalisation de certains services dans une firme, ce qui positionne l'économie de l'échange par rapport à l'économie de production, et positionne une lecture de la firme comme un espace d'échanges très important. O. WILLIAMSON fera le choix de considérer la firme comme un « nœud de contrats », ce qui n'est pas sans conséquence sur le point de vue d'analyse du fonctionnement d'une firme ou d'une organisation et cela positionne les contrats longs dans une logique intéressante à étudier. L'étude des coûts de transaction repose sur plusieurs principes dont celui de la « rationalité limitée » qui indique les limites des rationalités cognitives des individus et des organisations. Ceci a pour conséquence « l'incomplétude des contrats », et positionne l'étude ex-post des contrats comme un objet d'étude important pour les coûts de transaction. De même l'étude des systèmes qui organisent ce déroulement (appréciation des résultats, mode de règlement des conflits, procédures d'adaptation du contrat aux aléas...), l'étude du « degré d'adaptabilité d'une organisation » et la manière dont elle gère un « processus de décision et d'interaction entre les agents deviennent essentiels »<sup>124</sup> sont des objets d'analyse des coûts de transaction. L'analyse des types de transactions peut se faire à travers trois critères: la spécificité des actifs, l'incertitude, la fréquence. En particulier la « spécificité des actifs » est un critère de différenciation majeur selon O.E. WILLIAMSON, qui considère qu'« il y a spécificité des actifs quand un investissement durable (matériel ou immatériel) doit être entrepris pour supporter une transaction particulière et que cet investissement n'est pas redéployable sur une

---

<sup>124</sup> WILLIAMSON O.E., « the logic of economic organisation », in WILLIAMSON O.E. and WINTER S. (ed.) *the nature of the firm*, Oxford U.P et Oxford, cité par B. CORIAT et O. WEINSTEIN, *les nouvelles théories de l'entreprise*, livre de poche, 1995, page 55.

autre transaction (un « coût irrécupérable »)<sup>125</sup>. Les actifs spécifiques peuvent être des sites (spécificité liée à la localisation), des actifs matériels, des actifs humains, des actifs dédiés ». Le caractère « idiosyncrasique de certaines transactions font que la « transaction ne peut plus être anonyme, ni purement instantanée, il se crée un lien de dépendance personnelle durable entre les parties »<sup>126</sup>.

Une autre dimension de différenciation des transactions est le facteur d' « incertitude », liée à l'environnement, au monde, ou au comportement des acteurs. Et selon WILLIAMSON, « les structures institutionnelles (*governance structures*) diffèrent dans leurs capacités à répondre efficacement aux aléas »<sup>127</sup>

Un troisième facteur de différenciation des transactions est la « fréquence » (occasionnelle, unique, récurrente) qui peut avoir des effets en terme de réforme organisationnelle plus ou moins coûteuse.

Ce point de vue « contractuel » a un effet de nivellement égalitaire des intervenants dans l'échange alors que nous sommes bien dans le cadre de nos projets d'aménagement urbains dans une hiérarchisation des rôles des acteurs décrite sur le plan juridique, qui dans les faits est peut-être plus complexe. Dans le cas des SEM dédiées aux projets que nous étudions, il existe bien une Convention Publique d'Aménagement (CPA)<sup>128</sup> qui en quelque sorte « délègue » et externalise une partie du développement du territoire de projet à ces nouvelles structures dédiées. Ce cadre juridique définit les modalités financières, juridiques de la délégation mais donne assez peu d'obligations et d'informations sur les modalités de la mise en œuvre et la réalisation du contrat en dehors des délais et des coûts globaux. Certes, il existe les obligations financières, le cadre des attributions légales (permis de construire...) mais il ne définit pas les interactions quotidiennes entre les maîtres d'ouvrage et leur prestataire. Dans ce cas, notons qu'il s'agit bien pour nos projets, d'une externalisation voire d'une délégation de la production urbaine sur ce territoire. Ceci implique que le rôle de la collectivité locale est redéfini par un cadre juridique et les modalités d'intervention de la collectivité sont inscrites dans un nouveau cadre juridique. C'est le cas des « conventions publiques d'aménagement » qui définissent les missions de chaque SEM créée en vue des projets. Ainsi, l'étude que nous proposons ne développerait pas uniquement une analyse des

---

<sup>125</sup> CORIAT B., WEINSTEIN O., *les nouvelles théories de l'entreprise*, livre de poche, 1995, page 57.

<sup>126</sup> WILLIAMSON O.E., *economic institution of capitalism*, the free press, 1985, pp.52-56, cité par CORIAT B. et WEINSTEIN O., *les nouvelles théories de l'entreprise*, livre de poche, 1995, page 57.

<sup>127</sup> WILLIAMSON O.E., *economic institution of capitalism*, the free press, 1985 ? PAGES (52-56), cité par CORIAT B., WEINSTEIN O., *les nouvelles théories de l'entreprise*, Livre de poche, 1995, page 57.

<sup>128</sup> A nouveau modifié en concession en 2006

coûts de transaction sous les aspects chiffrés et comptables d'une gestion budgétaire et financière, mais davantage sur l'accroissement ou non des quantités et des modalités d'échanges entre acteurs de la maîtrise d'ouvrage urbaine, et sur leurs usages dans la production selon les divers types de configurations.

En d'autres termes, l'idée est de proposer des angles d'évaluation des échanges au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine entre contractants et membres de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Nous porterons alors notre attention sur les échanges liés à la production urbaine, comme la conception d'un espace public ou la programmation urbaine, ou encore sur les modes de contrôle politiques dans l'exercice de la MOU. Peut-être sous jacente à notre démarche d'analyse, la question des formes actuelles de la composition de la MOU en particulier le modèle dominant de la SEM. Ici, nous sommes en présence de SEM dédiées, à ces projets, ce qui n'est certes pas le cas, de la majorité des missions des SEM d'aménagement en France (souvent les grandes villes en ont une ou deux qui interviennent sur plusieurs projets d'aménagement, elles existent également à Nantes avec la SEM Nantes Aménagement et à Lyon avec la SERL (Société d'Équipement de la Région Lyonnaise). Mais l'enjeu issu de ces deux exemples de projet est peut-être d'importance dans le cadre juridique européen actuel où la concurrence entre SEM de gestion et/ou de production est devenu obligatoire et l'une des issues juridiques pour échapper à cette mise en concurrence est le rattachement de l'intervention des SEM à un territoire spécifique, dédié (système « in house »). Ces modalités nouvelles posent les SEM comme acteurs de la production urbaine hyper-territorialisés afin d'éviter les mises en concurrence. En somme, notre questionnement à partir de nos deux cas peut participer au débat sur la délégation et la mise en concurrence de la structuration de la MOU dans de multiples cas.

### **VI. B. 2. Sur quoi peuvent alors porter les études des coûts de transactions dans l'exercice de la MOU ?**

Les propositions que nous faisons sont à la fois issues de l'usage des théories mais aussi de l'observation des terrains d'étude, et des divers arguments qui sont évoqués au sein de la MOU pour légitimer tel ou tel forme d'organisation. Les études de la MOU en terme de coûts de transaction peuvent porter :

- sur les études ex-post contrats :

En effet, dans nos projets, la MOU repose sur des contrats structurants tels que les CPA qui sont suffisamment imprécises pour être complétées par la suite, comme le

permet leur statut contractuel. D'autres contrats sont également structurants tels que ceux qui sont mis en place avec les maîtres d'œuvre (MOV) et les assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO). L'exemple du contrat CHEMETOFF –BERTHOMIEU montre combien ces contrats de maîtrise d'oeuvre peuvent être structurants pour l'ensemble de l'exercice de la MOU.

-sur l'étude du système d'organisation pour le déroulement des contrats :

L'analyse des dispositifs, l'appréciation des résultats, les modes de règlement des conflits peuvent être des supports d'analyse du déroulement de ces contrats. Notre approche par les régulations s'inscrit en quelque sorte dans cette perspective d'analyse du déroulement des contrats.

-sur les procédures :

Il semble également intéressant d'étudier l'adaptation des contrats aux aléas (contrats CHEMETOFF-BERTHOMIEU) et les coûts engendrés par ces ajustements a posteriori des contrats. De même, une simulation sur les coûts de recherche de maîtrise d'œuvre, de consultance selon les diverses configurations de la MOU peuvent être intéressants pour comprendre certains choix de structuration de la MOU. La question des coûts temporels de l'usage du code des marchés publics est par exemple un argument souvent sollicité pour justifier le recours à une SEM par rapport à l'internalisation d'une équipe de projet dédié.

- sur l'adaptabilité des organisations :

En effet, les diverses configurations permettent plus ou moins des réorganisations de la MOU, et cela peut avoir un impact sur l'exercice de la MOU. Cet aspect touche également aux dimensions juridiques de l'action publique telle que les débats sur la mise en concurrence de toutes formes de prestations. Et le recours à une SEM dédiée est une forme de structuration de la MOU fortement fragilisée par le cadre juridique européen. En effet, au moment du montage de la SEM SAMOA, la question de création d'une SEM « in house » s'est posée : afin de contourner les diverses formes de mise en concurrence possible en terme d'études, de coordination de tels ou tels travaux, une jurisprudence existe sur le cas d'une SEM de conseil général des Pyrénées concernant son exclusivité d'action sur le dit département et uniquement pour l'aménagement de collèges, ce qui lui permettrait de ne pas être mis en

concurrence à chaque nouvelle commande du Conseil Général. L'usage de ce statut exceptionnel avait été écarté, en attendant la fin des débats européens sur la question. Ce type de contexte montre bien l'importance de l'organisation et de la prise en compte des formes de la MOU et des capacités d'adaptation des moyens de production au fil du projet. Mais notons qu'il existe dans le référentiel métier une structuration dominante qu'est le recours à la SEM.

- sur la manière dont les organisations gèrent le processus de décision et les interactions entre membres de la MOU :

Nous avons régulièrement évoqué cet aspect à travers les modes de coordination et les formes de régulation. Un peu plus loin, nous allons spécifier les formes de régulation.

-sur la spécificité des actifs, l'incertitude, la fréquence :

La connaissance de l'histoire du projet, de la culture de la MOU sont autant d'aspects à éclairer afin de comprendre de quoi relève l'exercice de la MOU. De même, les modes de gestion de l'incertitude diffèrent d'une MOU à l'autre (urbanisme de réparation, de développement, de la table rase ...). Quant aux fréquences des relations entre les intervenants de la MOU, nous avons en partie traité ces aspects à travers l'étude des coordinations au sein de la MOU, et cela mérite d'être approfondi concernant les effets de la fréquences des rapports au sein de la MOU, mais aussi envers certaines MOU structurantes.

-sur les coûts de recherche de solutions juridiques, convenables :

La gestion des coûts de transaction mérite d'être analysée dans le contexte actuel de floraison d'agences étatiques qui expérimentent leurs nouvelles compétences et la collaboration avec les collectivités territoriales. Par exemple, à Lyon, la société Rhône Saône Développement issu de VNF, et qui participe au projet avec la SEM, il a fallu participer financièrement à l'expertise qui a identifié une solution et un montage juridique. Ces coûts ne négligent pas d'autres coûts pour le maintien de la nouvelle structure de gestion. Notons que le repositionnement d'un acteur comme la CDC dans cette restructuration de l'action de l'Etat et des collectivités locales est un sujet d'étude probablement à développer.



### Qu'est ce qu'une transaction au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine ?

Nous déterminons ici comme transaction certains échanges entre membres de la MOU en vue de la production. Ceci inclut donc des modes et des dispositifs de coordination dans le processus de projet, les contrats, les conventions de gestion, leurs usages, les coûts qu'ils impliquent, leurs montages, leurs adaptations... Parmi les coûts de transaction que nous évoquons, on peut compter les modalités de la mise en compatibilité dans le processus de projet et ce, tant dans les équipes déléguantes que déléguées, sachant que nous nous intéresserons surtout à la principale collectivité locale actionnaire (la communauté urbaine dans les deux cas).

### Dans nos projets d'aménagement, quels sont les coûts de production et quels sont les coûts de transaction ?

L'une des solutions peut être de considérer les coûts de transaction comme des coûts de production. Mais ce serait là rendre caduques une partie de l'analyse qui permet d'évaluer les coûts complémentaires engendrés par certaines structurations de la MOU. Aussi, nous proposons de considérer comme coûts de transaction la gestion des contrats de CPA, de marché de maîtrise d'œuvre, les modes de coordination entre experts au sein de la MOU, les moyens nécessaires impliqués pour la production pour la structure déléguée (financements de la structure déléguée, coûts de fonctionnement de la collectivité déléguée, services juridiques, services des collectivités locales existantes, ...). Mais ces coûts sont aussi à comparer aux coûts de production éventuels en cas de non délégation. Dans ce cas, la comparaison et la simulation sont à élaborer. Par exemple, pour la production d'un espace public, sur l'île de Nantes, les dispositifs de coordinations et de contrôle mises en place en vue de l'élaboration des divers schémas avant l'appel d'offre font partie des coûts de transaction, alors que l'élaboration des ces documents en tant que tels font partie des coûts de production. Les modifications des contrats font partie des coûts de transaction une fois qu'ils sont signés et leur mise en œuvre fait partie des coûts de production. Les espaces de coordination sont donc des objets d'étude privilégiés des coûts de transaction. Ceci nous amène à définir l'une des activités majeures de la MOU qui est la mise en compatibilité comme l'un des postes majeurs des coûts de transaction.

### Mises en compatibilité et coûts de transaction

Que faut-il coordonner ? Le caractère même de l'action publique en fait une pratique fortement mobilisatrice en terme de coûts de transaction : le rôle de la décision politique en

vue de la mise en place d'une politique publique ou d'un projet accorde une place spécifique à la concertation politique par rapport à une production quelconque, qui repose sur de forts coûts de production sous des aspects techniques. Mais la place de l'acteur politique dans le système de production urbaine place spécifiquement la question des coûts de transaction dans une situation hors norme par rapport à une production industrielle par exemple. Toutefois, ces coûts de transaction « politiques » peuvent être évoqués en terme de modalités de régulations politiques dans le projet qui seront évoqués dans la dernière partie. Par ailleurs, dans le champs de la production industrielle, certains modes de gestion de la production telle que la concurrence, ont fortement modifié ces coûts de production et de transaction. Est-ce identique dans la production urbaine ? Est-ce comparable avec la remontée en amont de certains acteurs de la production –conception ou des fournisseurs dans l'industrie automobile, à l'image des alliances en phase de recherches et développement avec les fournisseurs dans l'industrie automobile. En aménagement urbain, les acteurs de la conception pourraient par exemple être des promoteurs, des investisseurs et leurs concepteurs avant la demande de permis de construire et l'analyse pourrait éventuellement porter sur la modification progressive du projet du concepteur au fil du dialogue avec la MOU. On peut aussi proposer à l'analyse deux types d'objets de production à coordonner : les plans et les politiques publiques transcrites dans les plans, la production d'espaces publics.

## **VI. C. LE REGNE DE L'AD'HOCRATIE**

A ce stade, que nous enseignent les études ex-post des contrats au sein de la MOU ?

Dans les processus des projets que nous étudions, de nombreux contrats sont élaborés, depuis les premières prestations d'animation de séminaire en vue du projet, jusqu'aux contrats de maîtrise d'œuvre, en passant pas des conventions partenariales financières. On peut compter des contrats initiant des rapports de long terme, ponctuels, de court terme. Parmi ces divers contrats, nous allons privilégier l'une d'entre elles : la convention publique d'aménagement. Et dans un second temps, nous évoquerons certains contrats de maîtrise d'œuvre. L'étude d'un contrat ex-post comme la CPA pourrait être intéressante. Avant la création de la convention publique d'aménagement, plusieurs études et contrats sur le long terme avaient déjà commencé pour le projet de l'Ile de Nantes-rives de Loire ». De même, comme nous le rappelle l'historique des projets, dans les cas lyonnais, un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage important avait déjà été conclu avec un groupement d'experts avant la mise en place de la Convention Publique d'Aménagement. L'étude des coûts de transaction repose sur plusieurs principes dont celui de la « rationalité limitée » en particulier sur les limites des

rationalités cognitives des individus et des organisations. Ceci a pour conséquence « l'incomplétude des contrats », et positionne l'étude ex-post des contrats comme un objet d'étude important pour les coûts de transaction. De même, l'étude des systèmes qui organisent ce déroulement (appréciation des résultats, mode de règlement des conflits, procédures d'adaptation du contrat aux aléas...), le « degré d'adaptabilité d'une organisation » et la manière dont elle gère un « processus de décision et d'interaction entre les agents deviennent essentiels »<sup>129</sup> sont des objets d'étude des coûts de transaction à analyser dans le cadre des CPA qui lient les SEM à une partie de la MOU. L'étude du contrat de maîtrise d'œuvre de l'AIN indique une certaine souplesse dans la constitution d'avenant dans ce type de contrats.

### Le mode de montage actuel des SEM pose à notre avis divers questionnements

La SEM est de par ses statuts une organisation satellite des collectivités locales qui sont membres de son conseil d'administration. Son positionnement oscillant entre service externalisé mais ayant le même rôle qu'un service administratif d'une de ces collectivités, est l'une des sources de flou existant dans le fonctionnement de la MOU structurée par une SEM dédiée par exemple. Nous proposons une analyse positionnant une SEM comme une structure externe aux collectivités locales, tout en questionnant les liens entre ce satellite et ses déléguants dans un processus de projet.

### La SEM, une externalisation souhaitable ?

Sur le plan managérial, on peut se demander ce que peut signifier pour certains personnels des services la délégation de la mise en œuvre et de la réalisation du projet à une structure dédiée au projet. Il semble que cette délégation d'un projet, qui peut à notre avis permettre de créer une dynamique de création collective au sein des services d'une nouvelle institution, risque de déposséder la structure d'une ambition forte. Ainsi, la communauté urbaine héritera d'un pilotage d'une structure, d'un rôle de contrôle, et de mise en cohérence des diverses politiques publiques. La question de la programmation urbaine sur ce territoire reste à notre avis problématique :

- comment la CU coordonnera-t-elle la mise en œuvre de ses politiques publiques sur ce territoire ? est-ce plus aisé de maîtriser une programmation urbaine lorsqu'une partie de la fonction d'étude est externalisée ?

---

<sup>129</sup> O.E. WILLIAMSON, « the logic of economic organisation », in O.E. WILLIAMSON and S.G. WINTER (ed.) *the nature of the firm*, Oxford U.P et Oxford, cité par B. CORIAT et O. WEINSTEIN, *les nouvelles théories de l'entreprise*, livre de poche, 1995, page 55.

- les problèmes rencontrés en terme de coordination seront-ils plus aisément traités dans cette nouvelle organisation ?

Un autre enjeu est de savoir si externaliser permet de vérifier la mise en œuvre des autres politiques publiques sur le territoire mis en convention pour la SEM dédiée.

A Nantes, pourquoi la CUN aurait-elle choisi de créer une SEM après avoir tenté et porté le credo de l'« internalisation » ?

Lorsque le vote de principe de création d'une SEM au conseil communautaire de Juin 2001 a eu lieu : le principe fut accepté à l'unanimité des votants ou presque, une voix était contre. Et lors de ce vote, il fut annoncé par certains élus, l'intérêt d'une SEM qui « apporterait plus de lisibilité et de pouvoir » sur les décisions à prendre concernant ce projet « Ile de Nantes – Rives de Loire ». Et, n'est pas remis en cause lors de la séance, l'intérêt du projet pour l'ensemble de la métropole. Il y était même évoqué la nomination du futur directeur de cette nouvelle structure. Ainsi, le projet serait une ambition relativement partagée par les élus de la CUN, le mode de prise de décision mis en place jusqu'à lors le serait un peu moins. Parmi les expertises réalisées par la Mission « Ile de Nantes –rives de Loire », se compte une étude réalisée par le cabinet Conseil G3A, qui formalise différents scénarios pour la poursuite de l'aménagement de l'île, et qui annonce la programmation d'un million de mètres carrés de SHON répartis sur le territoire de l'île. Est proposée par cette étude la création d'une SEM pour mettre en œuvre ce projet. La création de cette SEM a été l'occasion de contacter et d'associer un ensemble de partenaires publics et privés à la création et à la poursuite du projet. En effet, sont alors prévus comme membres du Conseil d'administration :

- La Communauté Urbaine de Nantes ;
- la Ville de Nantes ;
- le Conseil Général de Loire-Atlantique ;
- la Communauté d'agglomération de St Nazaire (CAREN) ;
- des banques privées locales ;
- la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- le Port Autonome de Nantes-St Nazaire (PAN).
- et à plus long terme la SNCF, RFF sous des formes qui n'étaient pas encore définies au moment de la création de la SEM ;

La création de cette SEM est perçue par certains membres de la société civile<sup>130</sup> comme un signe de passage à la phase de réalisation, dans le processus de projet, et par des membres de l'équipe de projet, comme une externalisation d'un travail communautaire et communal.

Toutefois, cette SEM bénéficie d'une convention portant uniquement sur le territoire de l'île, mais elle aurait à vocation métropolitaine.

#### Des outils et un contexte, la SEM est-elle un outil d'une autre époque ?

Se pose le problème du financement et du montage. Nous posons cette question pour deux raisons. En 2003, cette question de SEM « dédiée » à un territoire était au cœur des débats juridiques, dans la mesure où le code des marchés publics européens remet en cause cette forme de convention entre une collectivité publique et une société d'économie mixte, permettant de privilégier celle-ci par rapport à d'autres sociétés d'économies mixtes de l'espace européen. A ce sujet, il existe une jurisprudence mentionnant la notion de SEM « in house » c'est-à-dire une SEM qui ne serait dédié qu'à un territoire précis et sur un objet précis. Le cas de faisant jurisprudence d'une SEM Toulousaine dédiée à la construction d'établissements scolaires avait été annoncée. Nous avons déjà donné une première approche dans le paragraphe précédent, en évoquant la règle de concurrence européenne. En effet, les SEM françaises ont été créées à une époque où ce cadre juridique n'existait pas. Et l'investissement public d'une collectivité locale pour aménager son territoire était essentiellement perçu comme un marché de commandes soutenu par des instances publiques (collectivités locales, Caisse des Dépôts et Consignations...). La question d'un programme d'aménagement sur de grands territoires soutenus uniquement ou surtout par des investisseurs privés étaient plutôt rares. Ce système d'opérateur semi- publics et semi-privés étaient présents sur l'ensemble du territoire, et ont été portés par un grand nombre de collectivités locales qui en faisaient leur bras opérationnel sur le plan urbain, puis de la gestion. La question de la publicité et de la mise en concurrence des prestations des SEM a finalement été validée par le Sénat et l'Assemblée en juin 2005.

#### On peut alors se demander pourquoi les maîtrises d'ouvrage choisissent ces modalités d'organisation pendant ces premières années du projet ?

Ce travail de coordination des études ne peut-il pas être fait par des services internes aux collectivités locales, par une mission territoriale dédiée mais comprenant du personnel des

---

<sup>130</sup> Entretien, REGENT J-J., Conseil de développement, Président du Conseil de Développement, Groupe de travail étudiants DESS- IFU, juin 2003

collectivités locales principales, un peu à l'image des missions territoriales lyonnaises (Vaise, la Croix Rousse...) ou de la Mission Ile de Nantes-Rives de Loire avant que la SEM ne soit créée? Ces montages de plan d'affaires sont ainsi très spéculatifs, en raison des incertitudes fortes sur le devenir des projets, leur programmation, les évolutions du marché immobilier...

Certains répondront que l'une des missions principales d'une SEM est le redécoupage foncier suite à des acquisitions foncières qui peuvent prendre plusieurs années. C'est là l'un des rôles des SEM lors de l'usage de la procédure de ZAC par exemple. Mais l'on constate dans le cadre du projet « Ile de Nantes-Rives de Loire » par exemple, que de nombreuses acquisitions foncières ont été réalisées par la Ville ou par la Communauté urbaine avant la création de la SEM. Et ces remembrement peuvent sur le plan juridique être faites dans le cadre de ZAC en régie, ou par une ZAC menée par une SEM existante, satellite de la collectivité locale (dans nos deux cas, la SEM Nantes Aménagement à Nantes, ou la SERL à Lyon). Ainsi, la question foncière ne parvient pas forcément à convaincre de l'intérêt de l'externalisation à une structure dédiée. La question de la valorisation foncière et des revenus de l'aménagement peut permettre d'éclairer en partie l'intérêt d'une structure dédiée. En effet, les taxes d'équipement reviennent dans les lignes comptables de la SEM donc de l'ensemble de l'opération. Cette ressource, revient sur le plan de la comptabilité financière au projet. Toutefois, généralement, elle est insuffisante pour permettre la poursuite et le développement du projet. Dans le cas d'une internalisation à la collectivité locale de cette mission, il peut y avoir une redistribution financière de cette ressource dans l'ensemble du budget des collectivités concernées, donc dilution des effets de la valorisation. Il semble que ceci peut avoir un impact sur la structuration des acteurs de l'aménagement. Ainsi, au risque d'une difficile lisibilité des flux financiers de la valorisation foncière, s'ajoute le risque d'accroissement du nombre de négociations politiques afin d'allouer de nouveaux fonds aux dits projets entre élus, entre services, donc d'augmenter des coûts de transaction... Ceci peut donc constituer un argument en faveur de l'externalisation et d'un financement dédié mais dans la mesure de la relative faible valeur de cette ressource de la valorisation foncière dans l'ensemble du financement de l'opération, cet argument de l'accroissement du nombre de transactions et du risque de fragilisation financière de l'opération, ne convainc pas forcément pour le choix d'une externalisation. Par ailleurs, l'étude des modes de programmation pousse à constater que la démarche de prospection de la programmation peut également être aisément faite en interne par une collectivité locale, et la création de la SEM n'évite pas forcément l'innovation, ni l'expertise juridique pour rendre compatible les investissements et les statuts des investisseurs (SCI sur le port Rambaud à Lyon, montage du projet des Machines à Nantes). Ainsi, la

complexité de la combinaison juridique des statuts ne semble pas forcément éviter les expertises et les montages complexes. De plus, l'évolution juridique au niveau européen ne tend pas à diminuer les mises en concurrence multiples pour les diverses prestations intellectuelles de long terme ou ponctuelles. La question d'une structure intermédiaire externe aux collectivités s'avère en fait cruciale dans le cas du choix de portage financier collectif. L'EPAEM est peut-être une version caricaturale de la volonté de l'Etat de constituer une MOU territoriale pour le centre de la métropole marseillaise, une MOU multi-collectivités, locales et nationales. Mais ces arguments sont en général difficiles à justifier notamment sur le plan financier lorsqu'on constate l'apport des partenaires par rapport aux collectivités locales principales que sont les communautés urbaines et le rôle de cautionnaire financier qu'elles jouent lors du montage des SEM. L'abondement financier apparaissant par la suite au fil du développement de l'opération et l'apport des collectivités locales renforce cette idée que le facteur financier est certes important pour une levée financière assurant une pérennité à moyen terme de la SEM dédiée et par conséquent du développement du projet, mais il ne semble pas assurer pour autant tout l'intérêt d'une externalisation pour des raisons financières. Toutefois, on peut dès lors émettre l'existence du risque politique, du manque de maîtrise politique du projet au fil du temps s'il n'est pas identifié de manière externe à la collectivité selon plusieurs avis. La question que l'on peut dès lors se poser est de savoir si la structure SEM rend plus gouvernable le projet pour l'ensemble de la MOU ? pour des élus intercommunaux ? si le fait de sortir les équipes- projets des services, rend moins vulnérable l'avancement du projet par rapport aux élus ? En somme, nous venons d'évoquer de manière pas vraiment exhaustive divers arguments qui peuvent entrer en jeu dans le choix d'externalisation et de création d'une nouvelle structure en particulier dédiée pour l'élaboration des projets que nous étudions. Dès lors, nous allons développer certains risques qui peuvent se présenter dans le cas d'une MOU avec une structure externalisée.

Des risques face à l' « incomplétude des contrats », à l' « asymétrie d'information »<sup>131</sup> et au « contrat personnalisé »

Il est difficile pour les MOU de prévoir toutes les actions à venir, qu'elles aient choisies une structuration en partie déléguée ou non. Dans le cas des contrats, le caractère incomplet des contrats implique l'amendement de ces contrats au fil du temps, et par conséquent des coûts financiers complémentaires doivent être engagés pour les amender et pour les prestations

---

<sup>131</sup>CORIAT B., WEINSTEIN O, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, le livre de poche, 1995, pages 54-72.

complémentaires. Les prestations faisant l'objet du contrat de CPA ou des mandats définis au départ n'étant pas définissables à l'avance en raison du choix de programmation évolutive des projets, renforce le caractère d' « incomplétude des contrats ». Aussi, s'engager dans une externalisation signifie presque systématiquement prendre le risque de compléter, de modifier les contrats (mandats, CPA, marchés d'études...) au fil du développement du projet. Au regard de la spécificité des actifs telles que la connaissance du projet, de son environnement politique et technique, l'accumulation de connaissance sur ces actifs, confier de nouvelles prestations à d'autres intervenants implique de récupérer la connaissance sur le projet accumulée par l'actuelle SEM afin de la transmettre aux nouveaux prestataires. Cela signifie des coûts d'identification et de mise en concurrence sur le marché complémentaire pour identifier, récupérer le savoir, sans oublier les coûts pour la sélection du nouveau prestataire. Ces trois derniers arguments nous amènent à poser le risque de dépendance forte des collectivités envers le contractant SEM en raison de la spécificité des actifs sur le long terme. Se pose la question du rôle de l'attribution de la coordination de la synthèse et de la mise en compatibilité au sein de la MOU en lien avec la spécificité des actifs, mais aussi de celle de la d' « assymétrie d'information » sur le long terme. Par ailleurs, cette dépendance peut nous semble-t-il jouer sur les relations entre les contractants : la stabilité relative des SEM à long terme en raison de la dépendance que nous venons d'évoquer plus haut, ne signifie pas la diminution des risques d'opportunisme des contractants. Cette « dépendance » peut en quelque sorte être identifiée comme faisant partie des « actifs spécifiques » de telle ou telle MOU, nous faisons l'hypothèse que la connaissance et le dispositif d'action du projet ne sont pas immuables, mais qu'ils font partie des savoirs difficilement transférables. En somme, se pose la question de l'intégration d'une telle spécificité, de la capacité à l'identifier et la rendre « moins tacite ». Dans certains cas, cette forme de spécificité des actifs peut- être appelée la « culture » de l'action développée au sein d'une MOU. Et nous l'avons caractérisé plus haut à travers les apprentissages organisationnels au sein de la MOU, avant la création des structures dédiées, et après leur création. Nous avons fait l'hypothèse plus haut qu'une faible capitalisation de ces apprentissages et de ces routines internes peut générer des difficultés dans la mobilisation des acteurs internes à la MOU pendant le projet. C'est le cas à Nantes, mais aussi à Lyon. Ceci semble être autant le cas pour des satellites que pour des contrats de maîtrise d'œuvre. Au-delà de l'accumulation de savoirs sur les dits projets, les apprentissages collectifs développés au fil du temps dans le cadre de ces « contrats de type personnalisé » (CORIAT WEINSTEIN 1995), sont à nouveau à reconstruire en cas de changement des prestataires. Les multiples adaptations organisationnelles de la MOU nantaise dans le cadre



du contrat de maîtrise d'œuvre CHEMETOFF-BERTHOMIEU peuvent peut-être attester de cette construction progressive de normes d'action qui se constituent progressivement (pouvant aboutir des coopérations faibles ou minimales sur le long terme ou ne garantissant pas forcément une coopération tout au long du processus de conception). Ainsi, les collectivités en externalisant une partie de l'exercice de la MOU prennent un risque de dépendance à long terme par rapport à ce nouveau satellite pour les raisons évoquées ci-dessus, un risque de perte d'une certaine forme de connaissance sur les projets et sur les manières de produire. Ceci peut d'autant se voir dans le cas de certaines productions. Ce enjeu d'« asymétrie d'information » et d'incomplétude des contrats pose des questions en terme de moyens de « contrôle » et de suivi de la production globale après la signature des contrats. Comme nous l'avons mentionné et illustré plus haut, les modes de production et de formalisation de ces projets impliquent de nombreuses coopérations au sein de la MOU en vue de la formalisation opérationnelle des projets. Ces coopérations mobilisent entre autres les services des collectivités concédantes et des experts externes de ces collectivités et les satellites dédiés aux projets. Les obligations juridiques définissant les liens entre les satellites et leurs déléguants se résument parfois dans les faits par des compte-rendu annuel d'activité (CRAC). Les projets nantais et lyonnais échappent amplement à cette situation caricaturale, les interfaces et les échanges sont multiples et réguliers. Nous avons donné l'exemple des CTS et des coopérations ponctuelles des « projets par partie » (un carrefour routier, un centre commercial...) entre les services de la Ville de Lyon, de la COURLY, de la SEM, des maîtres d'oeuvre externe. Dans certains cas, le suivi du travail de la SEM par la collectivité locale n'est pas aisé. La collectivité locale est souvent dans une position de suivi ex-post ou de contrôle ex-post ou de régulation et mise en compatibilité territoriale en urgence. Dans le cas d'une crise (du type de celle sur les matières dangereuses des voies ferrées sur le Confluent ou de demande d'informations sur l'évolution du dossier des Machines, ou encore celle sur le boulevard Charles de Gaulle), la collectivité locale principale est dans une réactivité difficile de par son manque d'information tant sur les plans politiques que techniques. Son intervention repose sur des mises au point sur le suivi des projets demandées par le politique. La légitimité des appareils techniques des communautés urbaines est définie sur le plan juridique, mais, de fait, elle peut être difficile à exercer pour de multiples raisons. Les données temporelles, le respect des remarques des uns et des autres, la fréquence de la mise en cohérence technique et politique peuvent être des explications des difficultés de concourance au sein de la MOU, en particulier pour les collectivités locales principales déléguantes. Cette difficulté pour assurer le suivi peut s'avérer courante au sein de la MOU, et

signifie qu'en fait la concurrence peut éventuellement exister au sein de la MOU restreintes du type l'équipe-projet au sein de la SEM, mais difficilement au sein de la MOU technique comprenant la SEM et la CU, et ce, peut-être davantage pour les autres membres de la MOU. Nous faisons l'hypothèse que cette sorte de « assymétrie d'information » sur le plan technique peut s'avérer aussi sur le plan politique. Par ailleurs, l'un des arguments avancés par certaines MOU pour la création d'une structure déléguée dans un satellite est « éclairante » : elles seraient plus aisées pour réguler l'action de certains acteurs politiques. Cet argument a en l'occurrence été évoqué publiquement par l'un des membres du Conseil Communautaire de Nantes en Mai 2003, lors du vote de principe de la création d'une SEM dédiée au projet « Ile de Nantes-rives de Loire ». Nous développerons cet aspect de la régulation politique plus ou moins renforcée de la MOU politique selon les organisation dans la partie suivante.

## **II. D. LE CONTROLE**

### **II. D.1. La délégation accroît-elle les coûts de transaction ?**

A ce propos, nous avons écarté la théorie de l'agence de notre raisonnement parce qu'elle considère l'égalité entre agents ce qui n'est pas le cas au sein de la MOU même si les liens sont forts entre membres techniques et institutionnels de la MOU, même pour des contrats exceptionnels tel que celui dont bénéficie l'Atelier Ile de Nantes.

Le débat peut se résumer de plusieurs manières :

D'une part on peut le transcrire par le choix d'une forme organisationnelle par rapport à l'autre : Est-ce que la création de divisions indépendantes est préférable à l'organisation très intégrée ? Dans le champs économique, cela s'est transformé en la supériorité de la forme organisationnelle M (multidivisionnelle) par rapport à la firme H (Hiérarchique). Même si les maîtrises d'ouvrage que nous étudions ne sont pas des firmes, la question de la délégation ou de l'internalisation se pose crucialement pour la production urbaine, même si le contexte législatif est aujourd'hui une contrainte forte sur les modes organisationnels. Plusieurs arguments ont été avancés dans le domaine économique. CHANDLER fait reposer les limites de l'organisation centralisée sur les limites de la capacité de coordination au sein d'une organisation : « la décentralisation s'impose commune structure d'information supérieure dès lors que la firme atteint une certaine taille et complexité. Elle se comprend comme une réponse à la rationalité limitée » (CORIAT, WEINSTEIN 1995). Notons que pour Chandler, les formes organisationnelles sont issues de la recherche de l'organisation optimale en vue des objectifs de rentabilité, donc la forme historique est la bonne solution. O. WILLIAMSON

privilégie la forme M par rapport à la forme H en raison de « l'opportunisme des managers » s'illustrant par la tendance au « réinvestissement dans sa propre division ; l'absence de contrôle strict des coûts ; la prédominance des comportements politiques dans les organismes de direction, les choix résultant de marchandages et d'échanges de bons procédés entre les représentants des composantes plutôt que d'une optimisation globale » (CORIAT WEINSTEIN 1995). Dans ce cadre, il propose « de combattre ces comportements opportunistes par la mise en place de système de contrôle et d'incitations qui soumet l'ensemble de la firme à une finalité unique définie globalement ». Par rapport à l'organisation de nos MOU, nous pouvons déjà évoquer que l'organisation divisionnalisée est plus ou moins réelle dans le mode de gestion de la production urbaine. A Nantes, les services de la Ville ont expérimenté une production de type entrepreneuriale pour l'ensemble des services avec les projets de mandat, et ce, de façon très marquée pour la Direction de l'Urbanisme. Aussi, elles ont plus une culture de production très hiérarchique et transversale par rapport à l'ensemble des services, qu'une culture de travail en division. Et les coopérations avec les satellites existants (SEMITAN- Société d'Economie Mixte de Transport de l'Agglomération Nantaise, SEM Nantes-Aménagement) se sont faites dans une logique de coordination générale par la direction de l'urbanisme, même si celle-ci comprenait des Missions dédiées (Mission Tramway-Nouvelle centralité). Par conséquent, les MOU que nous analysons ont des pratiques d'organisation à la fois divisionnalisés et fortement hiérarchisés qui reposent sur une forte coordination du centre technique de l'organisation, mais aussi des acteurs politiques. Dans le cadre de la CUN, les pratiques ont tendance à changer. D'une part, la logique entrepreneuriale a perdu sa dynamique au sein de l'organisation, pour se recentrer sur une logique de planification générale pour la direction de l'aménagement urbain, et une logique moins entrepreneuriale et plus divisionnalisée mais toujours très entrepreneuriale pour les projets de mandat regroupés dans un service des projets. Ainsi, la logique entrepreneuriale est moins visible au sein de l'organisation, la culture de projet apparaît restreinte à certains projets de territoire. Dans ce contexte, l'ensemble de la CUN repose plus sur un mode de fonctionnement hiérarchique. Elle doit combattre les éventuels combats opportunistes par un système de contrôle et d'incitations. Il est, toutefois, difficile de conclure que la création d'une structure externalisée telle que la SEM est liée à ce risque d'opportunisme. Comme nous l'évoquions plus haut ce système de contrôle est relativement difficile à mettre en place et faible dans le cas de nos projets « externalisés ».

### Ce choix d'externalisation serait-il dû à la taille des institutions intercommunales ?

La COURLY a en charge un territoire plus important en taille et en population est une organisation plus ancienne que la CUN. A Lyon, la logique de production divisionnalisée est plus ancienne, plus routinisée dans certains cas, mais ces divisions ne sont pas systématiquement externalisées. En effet, nous faisons ici référence aux « missions territoriales » mises en place pour des projets spécifiques (Vaise, pentes de la Croix-rousse...). Ces missions qui combinent des personnels de plusieurs collectivités locales (mairie, communauté urbaine) peuvent mobiliser des urbanistes externes en conception générale des projets, et elles jouent le rôle de « coordinateur opérationnel »<sup>132</sup>. La coopération avec les différents services se fait de manière très étroite avec les services de la COURLY par domaine de compétence. Ainsi, on peut observer une double pratique : la mobilisation de structure intermédiaire ayant un rôle de coordination et de production très territorialisé mais se reposant sur les services internes et la création de structure externalisée plus indépendante par rapport aux services de la COURLY. Des comités de pilotage à géométrie variable sont mis en place, ils ont un rôle d'orientation et de négociation. Ainsi, la COURLY a une pratique de structure de projet mixte entre collectivités locales pour la production urbaine, mais elle ne fait systématiquement ce choix<sup>133</sup>. Ceci nous amène à déduire que l'un des facteurs de justification du choix de l'externalisation peut-être le risque de « combat opportunistes » de la part des services techniques, ou encore la fragilité politique de ce type de projet. Au regard de l'autorité et de la notoriété de fait de la DGDU dans les services de la COURLY, il semble que la seconde explication est plus adéquate. En effet, nous pouvons détailler le risque élevé d'« opportunisme » sur le plan technique et cela est encore renforcé sur le plan politique lorsqu'un projet n'a pas de budget dédié. Cette question de l'opportunisme peut en théorie être contrebalancée par celle de confiance au sein de l'organisation. Nous n'avons pas développé cet aspect pour la compréhension du fonctionnement de la MOU sur le plan technique, mais au regard de ce qui se développe dans les deux voire les trois projets que nous étudions, cette notion de confiance peut nous amener à supposer qu'elle est relative aux modes de constructions du fonctionnement de la MOU depuis le début et aux modes de coopération qui se développent au fil du temps. Par exemple, l'existence d'un accord collectif ou hiérarchique pour créer la SEM dédiée peut-être l'un des facteurs de la création de confiance avec le nouveau concédant. Au fil du processus, le respect des ajustements mutuels

---

<sup>132</sup> Entretien O. CHARVIN, 2000

<sup>133</sup> L'une des justifications de la création d'une SEM dédiée pour la Cité Internationale de Lyon est la présence d'opérateur immobilier privé dès le début du projet

au fil de la coopération ou les modes de mise en cohérence des diverses expertises internes et externes à la MOU peuvent également constituer des facteurs d'accroissement ou d'affaiblissement du capital confiance au sein de la MOU. Le mode de prise de décision par rapport à la division nouvelle ou envers les services ou la confiance existante entre les différents techniciens peuvent jouer sur la diminution des coûts de transaction ou sur leur croissance. Nous faisons l'hypothèse que ces mêmes facteurs ont un rôle sur le fonctionnement politique et les décisions prises en vue du projet. Dans les faits, il semble qu'il faut différencier les coûts de transaction techniques et les coûts de transaction politiques. La création des structures dédiées externalisées dédiées peut réduire les coûts de transaction dans le cas d'un renforcement du caractère extra-territorial du territoire en projet (coordination et prise en compte plus ou moins forte de la planification générale), ce qui semble en contradiction avec les intentions de la loi SRU et des services des collectivités. Ces structures dédiées peuvent réduire les coûts de transaction politiques, ce qui n'est pas forcément souhaité par certains membres de la MOU dans un contexte intercommunal. Face à ces divers risques et souhaits, nous pourrions déjà évoquer que le modèle de la SEM est un référent dominant dans la production urbaine, et que celui de la structure dédiée est un facteur ambivalent dans la modulation des coûts de transaction. Evoquer le fait que la structuration en SEM comme référent dominant de la production sous-entend que nous ne considérons pas les faits historiques comme solutions optimales en réponse aux souhaits des acteurs de la production urbaine. Se pose alors la question de la gouvernabilité dans ce type de structuration de la MOU. La gouvernabilité technique et politique des projets semblent donc déterminants dans le choix de la structuration de la MOU.

Nous verrons, dans la partie suivante, comment peut fonctionner la gouvernabilité politique dans les MOU. Dans notre démarche d'analyse de l'externalisation ou de création de satellites extérieurs, nous avons exclu la « théorie de l'agence » issue des sciences économiques dans la mesure où cette théorie positionne les agents au même niveau. Or, il existe une hiérarchie entre le concédant et le concédé dans notre système de maîtrise d'ouvrage. Nous avons évoqué plus haut l'un des résultats forts de la théorie de l'agence qui est l'asymétrie d'information des deux parties, l'agent (la SEM ou le concédé dans notre MOU) en sait normalement plus que le principal sur la tâche qu'il a accomplir. Et cette théorie reprend également l'idée d'incomplétude des contrats et recherche à construire « un système d'incitation et de surveillance (monitoring) qui empêche l'agent d'avoir un comportement susceptible de léser les intérêts du principal, ou [...] qui conduise l'agent principal à se comporter comme s'il cherchait à maximiser la fonction d'utilité du principal » (CORIAT

WEINTEIN 1995). Cette question du contrôle et du suivi se pose également au sein de nos maîtrises d'ouvrage urbaines, dans les faits, les moyens sont assez peu nombreux. Notre travail propose d'identifier des modes d'échange au sein de la MOU, en particulier, des régulations techniques et politiques.



## **PARTIE III. LE PROJET COMME MODE D'ACTION PUBLIQUE REGULE**

### La gouvernabilité et la régulation

Des moyens exceptionnels sont mis en place pour maîtriser le développement des projets, constituer une capacité de gestion et de gouvernement du processus de changement de ces territoires sur les plans techniques et politiques. Gérer la gouvernabilité technique mais aussi politique de ces processus est l'une des activités de la MOU. Etudier la MOU de ces projets, c'est donc aussi étudier la gouvernabilité de la production urbaine mais aussi la gouvernabilité des territoires où se développent ces projets. Les interventions des élus politiques, dans le processus d'élaboration, les échanges et les décisions qui s'opèrent lors de réunions de pilotage ou de suivi politique ou techniques sont autant d'occasion de régulation. Entre institutions locales et agences parapubliques nationales peuvent apparaître des régulations politiques, de même, entre acteurs publics locaux ou avec des acteurs nationaux telles que des agences parapubliques ou entre acteurs publics et privés. Ces coopérations participent aussi à l'élaboration et à la maîtrise du développement du projet et sont des modalités de la gouvernabilité du projet. Pour les projets, nous constatons le resserrement de l'acte de gouvernement sur très peu de personnes : la décision politique est restreinte à très peu de personnes, qui s'investissent de manière aléatoire dans le projet. Cela fait partie du mode de gouvernement local et de gouvernement urbain. Ainsi, la notion de gouvernance au sens des sciences politiques ne convient pas en tant que tel à l'usage que nous voulons en faire



concernant l'exercice de la MOU. Aussi nous proposons le concept de « gouvernance de projet ». Nous y reviendrons plus loin. A partir de l'étude de nos projets, nous faisons l'hypothèse qu'assurer leur mise en œuvre relève de la mise en place d'un système de régulation de la production :

- d'une régulation technique (propre au projet aux échelles macro- et micro-, mais aussi territoriale),
- d'une régulation politique (sectorielle-territorial ; et micro- et macro-territoriale).

Ces régulations sont liées à l'évolution du projet qui requiert des choix réguliers, évolutifs, ce qui implique une négociation régulière entre agents techniques et politiques. Et pour cela, la MOU semble construire des ressources en vue des négociations politiques régulières, tel qu'un référentiel d'action ou un référentiel territorial collectif.

#### La problématique d'une maîtrise d'ouvrage territoriale :

La mise en compatibilité des politiques publiques de multiples échelles territoriales, qui est à assurer par la MOU, nous amène à repositionner la notion de rapport global- sectoriel issu de l'analyse des politiques publiques. Selon P. MULLER, le rapport global-sectoriel est aujourd'hui transformé en territorial-sectoriel<sup>134</sup>. Cette mutation est importante tant du point de vue de l'analyse de l'action publique (territorialisation de l'action publique, institutionnalisation des collectivités locales) que de sa mise en œuvre (production urbaine par exemple). Nous faisons comme autre hypothèse que ce référentiel territorial repose sur plusieurs pivots :

- un leadership politique
- une négociation multi-échanges, ou des accords tacites temporaires entre élus des collectivités locales.

Et c'est là l'un des modes de fonctionnement de la MOU. A ce stade, l'un des résultats de notre étude, est qu'il n'y a pas la création d'une « coalition de croissance ». Dans nos trois cas, ce sont bien des acteurs politiques ou techniques du gouvernement urbain principal (l'institution intercommunale) qui font émerger le projet et en deviennent l'un des principaux porteurs ou partenaires sur le long terme, et les acteurs privés locaux ne font pas partie de la MOU. Même si les CCI ont pu avoir quelques implications, elles ont rarement été leader dans les processus de projet par la suite. Et si des investisseurs ou des promoteurs immobiliers locaux interviennent ils n'ont pas de grandes propriétés. Par contre, on note la présence de

---

<sup>134</sup> FAURE A citant MULLER P., in FAURE A. , « La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique, et politique (s) », HDR, CERAT-IEP Grenoble , 2004, page 194

nombreux acteurs parapublics comme VNF et ses filiales, la CDC et ses filiales qui interviennent soient en tant qu'investisseurs, soient en tant que promoteur ou propriétaire foncier. Leur intervention reste très importante dans le cadre des grandes friches en reconversion, mais les exemples montrent qu'ils ne sont ni à l'origine des projets, ni des moteurs initiaux dans le processus la revalorisation. Il y a bien eu des moments de rencontres entre acteurs locaux du secteur privé mais cela a été sporadique et le plus souvent au début du projet, mais ces rapports n'ont pas permis de développer un projet sur le long terme. Il semble bien que ce sont les acteurs politiques des gouvernements urbains qui sont les leaders de la MOU. Les gouvernements urbains, membres principaux de la MOU, ont des représentants élus par une partie de la population métropolitaine. Ils consultent les citoyens, mais ces derniers ne sont pas parties prenantes dans les décisions finales. En somme, cela suffit à déduire que la « ville acteur » n'existe pas pour ce type de projets urbains. Ces premiers constats ébranlent quelque peu le concept de « ville –acteur ». Dans aucun de nos projets, nous identifions un groupe fort ou représentatif de la « société métropolitaine dans son ensemble », qui soit intervenue de façon déterminante dans l'émergence ou dans leur développement. L'attractivité territoriale semble prévaloir dans ce type de projet « phare » par rapport à une logique de construction d'un acteur social « collectif ». Nous pouvons toutefois faire l'hypothèse que quelques tentatives en ce sens ont eu lieu dans le cas nantais à travers une longue politique culturelle et des initiatives de certains membres de la « société civile ». Nous faisons l'hypothèse que les démarches de projet de ce type reposent parfois sur un leadership politique, et que ce leadership revient souvent au gouvernement urbain. En effet, on observe que si le gouvernement urbain n'est pas leader l'équipe-projet, il finit par souhaiter le devenir (cas d'Euroméditerranée), et ce gouvernement intercommunal urbain est généralement le principal moteur du processus de projet. Nous constatons aussi le développement du leadership territorial, mais il fonctionne différemment de l'ancienne logique de l'élu de la périphérie locale qui allait au niveau central national pour obtenir ce qu'il souhaite. Le couple d'interlocuteurs centre-périphérie disparaît au profit d'élus locaux face à de multiples agences parapublics centralisées (RFF, VNF...) ayant chacune leurs propres contraintes de développement et de comptabilité. L'Etat est relayé par de nombreuses agences parapublics ou locales avec lesquelles les gouvernements urbains doivent négocier, même si les décisions peuvent être prises au centre national, ces agences locales peuvent désormais être co-investisseurs et pilotes dans le processus de développement du projet. Nous observons donc une nouvelle forme de régulation territoriale de la production urbaine à

travers les échanges entre collectivités locales et de nombreuses agences parapubliques où le rôle de l'Etat est protéiforme.

### La mise en compatibilité implique des moyens de gouvernance de projet

Les modes de régulation, de décision, bref la maîtrise du processus signifie dans notre acception assurer la « gouvernance de projet ». Nous revierons sur ce terme plus loin. Nous observons que des dispositifs de maîtrise du processus de développement et de décisions ont plusieurs caractéristiques. Ce sont :

- des dispositifs ad'hoc, à monter et à maîtriser à chaque projet
- des référentiels –métiers et politiques fortement mobilisés
- des moyens de maîtrise technique à développer en terme de mise en œuvre technique, de modes d'organisation, de moyen de contrôles...
- des moyens de maîtrise transcrits dans des choix d'organisation, qui se déclinent entre autres par les choix de mode de production: l'externalisation, l'internalisation, la coopération, la délégation, la gestion, l'innovation. Pour cette problématique organisationnelle, nous proposons d'utiliser les concepts de modes de coopération et des « coûts de transaction » selon les choix d'organisation.

### Une culture et des modes d'action hérités

La notion de culture de l'action permet de marquer une certaine distance par rapport à certaines approches et acceptions de la production urbaine. Ici, la perspective choisie est celle de l'analyse de l'exercice de la MOU à travers la mise en œuvre technique du projet sous l'angle de la conception. Cela revient à identifier des choix de fonctionnement de la MOU, la manière de produire, donc le fonctionnement des divers services techniques en vue du développement du projet. En matière de gestion de la conception, les choix des MOU des projets que nous étudions ont porté entre autres sur la prise en compte de l'aléatoire et de l'imprévisibilité du marché immobilier, sur les délais de livraison, comme éléments de contexte structurants de la conception de ces projets. Cela pose des contraintes aux acteurs de projet à la fois techniques et politiques puisque cela les soumet à un régime d'ajustement de la production de manière constante. Se pose une problématique de management public : la montée en puissance de la logique de projet dans les collectivités locales françaises dans la production urbaine et la place de cette logique projet par rapport à la logique de planification intercommunale et de construction d'accords politiques pour permettre l'action publique. L'approche en terme de management public des services techniques des communes a été initiée récemment par D. LORRAIN, mais notre étude porte sur l'évolution des services des

collectivités locales dans le cadre de la production urbaine et non pas de la fourniture de services urbains. Notre étude montre la montée en puissance d'une expertise urbaine dans les collectivités locales et le recours à certaines structures externalisées et pose des risques possibles dans l'exercice de la MOU. Notons qu'il existe des différences entre l'étude des délégations et de la privatisation de services publics étudiés par D. LORRAIN (qui à notre avis, minimise les compétences internes des services techniques de certaines collectivités locales à et celles des villes moyennes ou des petites villes) et notre étude sur la MOU des villes métropolitaines. Au delà du contrôle de l'activité assurée par les délégués, des plans et des programmations urbaines sont élaborées et mise en œuvre par les collectivités locales. Les différences entre les MOU nantaises et lyonnaises ont déjà été évoquées, mais nous les remettons en perspective ici, pour rappeler que ces MOU ont des approches nourries de culture de l'action publique différentes. Dans le cas nantais, le projet Ile de Nantes émerge dans un contexte d'innovation organisationnelle initiée depuis plusieurs années. L'espace public tient une place majeure dans la production urbaine nantaise depuis les premiers mandats de J-M AYRAULT. Cette approche urbaine a été reprise mais la culture de l'action collective a été inventée sans forcément reprendre en compte les routines ou héritages issus des expériences précédentes. C'est peut-être l'un des facteurs de difficulté d'exercice de la MOU à une certaine époque. A Lyon, cette question de l'héritage culturel de certains membres de la MOU se pose aussi. Sur l'espace public par exemple, les pratiques développées dans ce cadre des projets dans les années 1980 semblent faiblement reprises en considération, malgré une poursuite de la logique d'implantation des grandes places sur l'ensemble de la presqu'île de Bellecour à Perrache jusqu'à la place nautique. A Nantes, la culture de la production concourante expérimentée dans les projets de tramway et de la mobilisation de maître d'œuvre externe est un acquis propre de la CUN et de la Ville, avec lesquels la MOU doit composer. Des pratiques transversales ont pu commencer à être routinisées au sein des services lors du deuxième mandat municipal de J-M AYRAULT. Le transfert de la compétence « urbanisme » de la Ville à la Communauté urbaine en 2000, a été une nouvelle modification des modes de fonctionnement de la direction de l'Urbanisme de la Ville. Une partie des services a été transférée, mais la « logique de projet » transversal et internalisé a été reproduite pour les nouveaux projets du mandat, et cela s'est transcrit par la création d'une direction générale des projets (DGP) regroupant des équipes travaillant sur des « projets de mandat » (GPV, Zénith, Ile de Nantes...). Ces équipes de projet étaient restées internalisées à la CUN. Ainsi, parmi ces cultures qui semblent caractéristiques de l'organisation nantaise, nous pouvons évoquer une MOU apprenante et évolutive. A la lueur

d'une démarche d'analyse des organisations sur le long terme afin de comprendre les grands mouvements de la production comme ce que fit CHANDLER pour des firmes industrielles, il nous a semblé intéressant de saisir les éléments caractéristiques de la production urbaine nantaise sur le plan organisationnel. Nous pouvons émettre l'hypothèse d'une forme de capitalisation différenciée des modes de faire antérieurs, en particulier ceux des services de la Ville de Nantes, dans cette nouvelle structure CUN. Cela ressemble à la fin de toute une période d'apprentissage et d'expérimentation de la logique de projet pour une partie du personnel se connaissant et se retrouvant dans cette nouvelle DGP et ayant connu au passage d'une logique de travail en projet routinisée, au point tel que la DEP (service de la DGP) a des chefs de projets transversaux dédiés à des projets dans ses services. Toutefois, il semble que la Mission Ile de Nantes-Rives de Loire n'a pas récupéré ce capital « routinisé » et de cette « pratique » présent dans les équipes. C'est peut-être là l'une des explications de l'externalisation de l'équipe projet « île de Nantes-Rives de Loire » des services de la CUN. Même si dans certains domaines comme la production d'espace public, on observe la subsistance d'un réseau de connaissance interpersonnelle comme facteur de stabilisation du fonctionnement de la MOU (BOURDIN 2005) et, ce, même en situation de projet spécifique. On peut également émettre l'hypothèse d'une difficile adaptation de ce « savoir faire » aux échelles territoriales nouvelles de l'île et de l'intercommunalité tant du point de vue technique que politique. A Lyon, le choix de la MOU s'est porté sur une organisation de type planificatrice pour les services centraux de la DGDU, avec des agences territorialisées pour l'urbanisme opérationnel, certaines de ces agences pouvant être des structures dédiées pérennes tel que les SEM. La structure sortie semble dans certains cas poser des questions concernant l'usage des expertises et des compétences internes à la MOU. En effet, la COURLY comme la CUN se sont tournés vers un rôle de contrôle et de suivi plus que de production, rôle qu'elles ont dans nos cas choisi de confier à des structures externalisées du type divisionnalisé par rapport à leur communauté urbaine, mais relativement entrepreneurial dans leur fonctionnement. Or, dans le cas lyonnais, il semble que le contrôle est relativement restreint, il correspond davantage à une régulation en cas de conflit ou de dysfonctionnement dans la production technique que d'un travail de contrôle de la production et de maîtrise des coûts. Théoriquement, ce type de configuration divisionnalisée confiée aux satellites ou aux divisions, ayant un rôle de contrôle/ suivi confié aux délégués ont tendance à augmenter les coûts de transaction pour une collectivité locale. Mais des gains peuvent se faire sur le temps de production. En effet, l'un des avantages habituels de la SEM serait la diminution des coûts de transaction comme la recherche de prestataires. Toutefois, certaines expertises sont

restées dans les services des communautés urbaines, et elles ne sont plus mobilisées du fait de la structuration en SEM qui tend à mobiliser des expertises sur le marché privé. Cette situation se pose crucialement dans le cas d'une MOU qui externalise depuis peu certaines formes de production urbaine. Par ailleurs, ces SEM sont des opérateurs en partie publics, et en partie privés, ce qui peut questionner sur les moyens de contrôle du maintien de l'intérêt public dans ces structures mixtes. Le travail de planification des services de la COURLY semble limité, ou inscrit dans un rôle de régulation ponctuelle. Dans ce cas, la création d'une SEM qui peut être un facteur d'augmentation des coûts de transactions pour les collectivités locales, ne le serait pas forcément sur le plan de la production technique. Cette configuration n'a-t-elle pas tendance à augmenter certains coûts de transaction induits tels que le contrôle et le suivi. En particulier, lorsque ce rôle d'expertise de contrôle n'est pas toujours respecté pendant la production ? Dans ce cas c'est généralement la régulation politique qui donne une issue à la poursuite du processus de projet. Cette dimension semble ajouter des coûts complémentaires à la production urbaine lorsqu'elle est externalisée. Nous émettons comme hypothèse que le réseau interpersonnel comme facteur de stabilisation du fonctionnement de la MOU en phase de changement.

#### La place du référentiel- métier implicite dans le choix de l'organisation de la MOU

Le choix d'organisation de la MOU avec la mobilisation voire la création d'un satellite intermédiaire peut relever de l'héritage culturel du milieu professionnel. Nous faisons l'hypothèse que le recours au système de SEM pour réaliser des opérations d'aménagement de cette taille permet de mobiliser des fonds financiers élevés en raison de l'importance des contraintes liées à la présence d'infrastructures, et cela joue sur le choix de cette configuration. La décentralisation renforçant la CDC comme partenaire financier des collectivités locales, encourage sinon entérine un positionnement de la CDC en expert et financeur incontournable de ce type de montage. Or, l'un des modèles d'action de la CDC-SCET est l'outil SEM. Les élus ont expérimenté ce type de structure dans des projets antérieurs. Toutefois, étant le modèle dominant, il est rarement fait une évaluation des coûts impliqués par ce type de modèle et de structuration de la MOU. La décentralisation a positionné la CDC comme partenaire financier privilégié des collectivités locales dans ce type de montage, et cette situation s'est probablement renforcée au fil du temps. Nous pouvons donc envisager l'hypothèse d'un recours à ce modèle de structure de par la familiarité mais aussi la confiance dans ce type de production. Ce type de référentiel-métier a reposé en partie sur la faiblesse des expertises internes aux collectivités locales en terme de production. Or,

certaines expériences telles que la production d'espace public ou de projet tramway à Nantes, ou encore les expériences lyonnaises de production d'espaces publics montrent que depuis deux décennies des services des collectivités locales ont connu des phases d'apprentissage et de routinisation de certains processus de production et d'opérationnalisation de la production urbaine. Le poids de ce référentiel-métier va caractériser les modes d'action des acteurs locaux en matière urbaine. De même, d'autres ressources spécifiques se développent pour permettre l'action locale : la création de référentiel collectif afin d'assurer la régulation politique et technique du processus de développement de projet. Ce système de régulation politique compose avec les modalités d'organisation de la MOU et développe aussi sa propre démarche et mode de régulation du système de la MOU. La multiplicité d'institutions mobilisées peut être un facteur favorisant la création d'une structure intermédiaire qui est un satellite de plusieurs collectivités locales. Nous faisons l'hypothèse que la création d'une équipe technique dédiée peut permettre une sorte de mise au même niveau hiérarchique de diverses institutions politiques ou techniques, ce qui ne correspond pas au fonctionnement quotidien de la MOU ni sur le plan technique ni sur le plan politique. Nous nous demandons si recourir aujourd'hui à ce modèle de structuration de la MOU ne revient pas à choisir d'attribuer plus un rôle de planification et de contrôle (relativement traditionnel) aux collectivités locales telles qu'une CU et que de mise en œuvre. De plus cela permet de sortir le caractère opérationnel de la production urbaine dans des satellites externalisés. Cela reviendrait à rechercher l'externalisation d'une partie des risques de production de l'action publique. Cette tendance ramènerait à capitaliser faiblement sur des expériences récentes de production urbaines relativement concourantes au sein des services, et à se restreindre au contrôle et une forme de pilotage. Ceci laisse place à l'idée d'une planification générale nécessaire puis à la production de certains territoires exceptionnels qui échappent à cette planification, donc à une gouvernabilité forte ponctuellement sur certains territoires urbains. Sur le plan politique cela semble repositionner la régulation politique au sein de la production urbaine dans un rôle de contrôleur, d'initiateur et moins de coordonnateur général de la production urbaine en lien avec ses propres services internes. Cette régulation politique reposerait en somme sur une forme de coopération étroite ou de court-circuitage de l'expertise des services en terme de production et de conseiller à la production. Ainsi, le choix de cette forme de MOU représente des risques pour la planification et le projet selon la loi SRU, mais tend à réduire le politique à un rôle de régulation relativement ex-post dans les faits, tout en recherchant une participation concourante au contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques uniquement sur certains territoires.

## PARTIE III. CHAPITRE I. LA GOUVERNABILITE DES PROJETS

### I. A. .DE L'IMPORTANCE DE L'ARBITRAGE POLITIQUE

Si l'on compare une démarche de projet urbain avec celle d'une politique publique, le projet urbain est un « output » de l'action publique, de par son aspect de mise en œuvre de politiques publiques sur un territoire spécifique et de produits issus de l'action d'acteurs institutionnels publics. La mise en œuvre mobilise fortement les acteurs politiques.

#### I. A. 1. La coopération tumultueuse : exemple de la ligne 4- busway sur l'île de Nantes

A Nantes, à travers l'exemple du développement de la ligne de transports LT4 qui traverse l'île de Nantes, nous mettons en évidence la co-présence de deux projets dont la mise en compatibilité a pu être quelque peu tumultueuse. En effet, nous avons déjà évoqué les difficultés rencontrées pour l'aménagement des espaces publics le long de la ligne notamment lorsque celle-ci traverse l'île. Cette ligne relie Vertou à Pirmil. Elle sera livrée vers la fin de l'année 2006. Ces difficultés signent la difficulté parfois rencontrée sur le plan technique mais aussi politique pour rendre compatible deux projets de mandats.

Dans le dispositif de production, la Direction des transports de la CUN est pilote de l'élaboration de l'ensemble de la ligne. La SEMITAN est maître d'ouvrage délégué pour réaliser la ligne 4. La Direction des Espaces publics (DEP) de la Communauté Urbaine intervient assez peu. Elle donne des avis, et s'attribue surtout un rôle de contrôle de l'avancement du projet. A la DEP, ce sont surtout le responsable déplacement qui participe régulièrement aux comités techniques, ainsi qu'une personne du service de régulation du trafic. S'y associent une personne de l'éclairage, et une autre personne du service « ouvrage d'art » qui intervient exceptionnellement. En fait, la SEMITAN a la gestion de la plateforme du tramway. Pour cela, elle mobilise des maîtres d'œuvre et un assistant à la maîtrise d'ouvrage. Deux bureaux d'études sont donc associés en maîtrise d'œuvre, ainsi qu'une agence d'architecture TETRARC qui a dessiné les stations. La SEMITAN s'occupe de la coordination des maîtres d'œuvre concernant toute la partie de passage du tram-bus, mais aussi des autres maîtres d'œuvre intervenant sur l'espace public restant. La maîtrise d'œuvre des espaces publics restants est confiée à l'Atelier Ile de Nantes pour la partie de la ligne traversant l'île. La DEP réceptionne les travaux finaux, elle fait une expertise technique lorsque l'espace aménagé reviendra en gestion à la CUN. La SEMITAN est chargée de la coordination de la maîtrise d'œuvre sur l'infrastructure de transport, et l'AIN a une maîtrise complète de l'ensemble des espaces publics du secteur sauf sur la partie infrastructure de



transport. Pour ce projet de ligne, un comité technique auquel participent la SEMITAN, la direction des transports et d'autres techniciens des services de la CUN en fonction de l'avancement du projet, a été créé. La SEMITAN fait la coordination de ses maîtres d'œuvre qui ne participent pas au comité technique du projet. De même, pour ce projet, il existe également un comité de pilotage politique dédié à la ligne. Cette configuration certes classique, n'empêche pas certaines difficultés dans l'exercice de la MOU. En effet, il s'avère que ce comité de pilotage tout comme son homologue pour le projet Ile de Nantes n'a pas arbitré suffisamment tôt par rapport aux aménagements finaux des espaces publics pour la portion de la ligne passant sur l'île. Aussi, chaque maître d'œuvre a progressé de son côté concernant l'élaboration des stations de la ligne pour aboutir à des propositions incompatibles techniquement. La question identitaire de l'esthétique de la ligne est remise en cause lors de son passage sur le boulevard Charles de Gaulle. Parmi les références historiques de la maîtrise d'ouvrage des tramways nantais, se comptent la centralité et la solidarité et le lien entre le centre ville de Nantes et les quartiers périphériques (BOURDIN 2005). De nombreux acteurs s'accordent pour confirmer l'attention portée au respect de l'identification d'une ligne dans l'ensemble du parcours de par son identique traitement mobilier, et en centre ville comme à la périphérie de l'agglomération (à l'exception du cours des 50 otages). Après de multiples péripéties (baisse budgétaire, difficultés de mise en place des innovations technologiques), la ligne 4 ne sera pas un tramway mais un busway. Aussi la « distinction de son parcours dans le paysage urbain est plus difficile à faire que celle d'une ligne de tramway »<sup>135</sup> selon un responsable de la SEMITAN. Or, l'identification de la ligne par les organisations spatiales et les aspects esthétiques similaires dans les stations et tout le long du parcours sont remis en cause lorsque la ligne 4 traverse l'île de Nantes. En effet, alors que le choix de composition de l'espace public pour l'ensemble de la ligne s'est porté sur une allée centrale plantée rappelant les caténaires des tramways (et permettant une éventuelle transformation en tramway à venir), des stations surélevées pour favoriser une transversalité piétonne et pour faciliter le déplacement des personnes à mobilité réduite, sur le boulevard Charles de Gaulle qui traverse l'île de Nantes du Nord au Sud, les propositions de l'AIN aboutissent à une toute autre configuration. Ainsi, sur l'île de Nantes, les stations de la ligne 4 seront différentes concernant :

- le système de traversée de la station,
- le mobilier de la station,

---

<sup>135</sup> Entretien

- le système de ralentissement à proximité de la station également

En effet, l'AIN ne souhaite mettre en œuvre ni le principe d'organisation de la station, ni le mobilier de la ligne proposée par TETRARC. Aussi, les options de l'AIN et celles de la maîtrise d'œuvre de la SEMITAN n'étaient pas compatibles. Face à l'incompatibilité des deux propositions, un arbitrage politique aboutit à faire recommencer une partie du travail de la maîtrise d'œuvre de la SEMITAN pour rendre la ligne compatible avec le projet de l'AIN pour cette portion du parcours. C'est un mobilier et un traitement des voies et de la circulation décidés par l'AIN qui seront réalisés pour cette portion de la ligne 4 passant sur l'île. Cette mise en compatibilité tardive des diverses options d'aménagement public peut être le signe de difficiles coopérations techniques, de faibles communications, de peu d'échanges, de mécontentement, de peu d'arbitrages entre les divers maîtres d'œuvre intervenants, mais signe aussi les difficultés d'arbitrage politiques pour un projet au sein de la CUN. Ceci pose de façon d'autant plus cruciale la nécessité d'un pilotage technique et politique concourant, qui repose sur une gestion régulière des interfaces afin d'éviter des voies de développement de projet finalement incompatibles. Ceci semble également faire partie de l'exercice de la MOU. On constate ici que pour la conception d'espaces publics bien délimités (bande de transport-espace public environnant) la vérification de la qualité des interfaces est nécessaire. Dans ce type de processus de conception, on voit bien la nécessité de gérer constamment ces coopérations, de s'assurer que les « chemins de conception » ne soient pas divergents, de vérifier constamment la compatibilité des diverses contributions. Avec cet exemple, nous identifions le rôle de coordination générale à assurer par le comité technique. Mais la mise en compatibilité de l'ensemble des interventions implique également la coordination politique de deux comités de pilotage, celui du projet de transport et celui du projet urbain. L'arbitrage politique tardif pourrait être le signe de la fragilité politique de l'un des projets ou encore des deux projets au sein de la CUN. Cette régulation politique tardive par rapport à l'avancement du projet sur le plan technique est peut-être aussi un signe d'un faible suivi politique des deux projets. Nous faisons l'hypothèse de la faible mobilisation politique du comité de pilotage du tramway comme moyen d'explicitation de la situation, mais aussi une prédominance politique du projet Ile de Nantes par rapport à celui du tramway dans le gouvernement de la CUN. L'issue a été une régulation politique. Ceci met en exergue également le caractère extra-territorial des projets par rapport aux territoires dans lesquels ils s'inscrivent : le projet de tramway serait un projet sur le territoire du projet Ile de Nantes qui protège lui-même sur le territoire de la communauté urbaine. Cette difficile imbrication de deux actions exceptionnelles sur ces territoires soulignent l'importance du pilotage et surtout

de la régulation politique au sein d'une institution dont l'un des modes d'action est le projet, donc la gestion de la production de l'exception, de l' « extra-territorialité ». Par ailleurs, ce type de coopération reste complexe à gérer. Elle relève d'une coordination entre un maître d'ouvrage délégué (SEMITAN) et celle d'un autre maître d'ouvrage « concessionnaire » (Convention publique d'aménagement de la SEM) et celle des maîtres d'œuvres ayant des maîtres d'ouvrage différents. La coordination technique générale de ce type de processus semble relever de l'implication d'un suivi très régulier des interfaces entre maîtres d'œuvre et entre maîtres d'ouvrages mais aussi d'une régulation politique très forte et régulière, et signe l'importance d'un soutien politique du projet dans l'instance intercommunale.

### **I. A. 2. Des rebondissements dans le processus sur la ligne 4 : un doute politique ?**

Pour ce même passage de la ligne 4 sur l'île, une autre crise apparaît dans le processus de projet. Alors que des appels d'offre sur la maîtrise d'œuvre de réalisation d'espace publics sont lancés, une expertise de la circulation vient contredire le principe de fonctionnement de la traversée Nord Sud de l'île ou plutôt propose un autre projet de circulation et de composition des espaces publics. Est-ce un doute sur les expertises ou un contrôle du risque politique que représente le projet en cours ? Nous évoquons ici une expertise complémentaire commandée par la Communauté urbaine concernant la traversée de l'île du Nord au Sud et comprenant la ligne 4, toujours sur ce même boulevard Charles de Gaulle. Après une critique de la proposition élaborée par l'Atelier Ile de Nantes et les services de la DEP, le nouveau prestataire propose un tout autre système de circulation qui pour être mis en œuvre implique la modification complète des appels d'offre récemment élaborés. Cette nouvelle proposition présente le risque de ne pas livrer le projet avant la fin du mandat électoral. Finalement, cette dernière proposition ne sera pas retenue. Il est hasardeux d'interpréter l'émergence de ce type d'expertise qui peut remettre en cause un travail de longue haleine qui a déjà une fois été remis en cause. S'agit-il d'une crise politique ? D'une recherche de limitation du risque politique en cas de mauvaise option d'aménagement ? D'une crainte par rapport aux échéances temporelles ? Ou d'une crise de confiance envers le système expert ? Certains évoquent les risques de mauvaise circulation générés par le système dont sont issus les appels d'offres (vitesse, inconfort des mouvements de voitures suite aux élévations sur la chaussée,...). La coopération entre les maîtres d'œuvre et les maîtres d'ouvrage est elle insatisfaisante pour certains membres de la MOU ? Est-elle suffisamment régulière ? Sur les moyens de contrôle et de maîtrise des interfaces et des arbitrages entre experts sont à mettre en place dans ce type de coopérations entre experts de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise

d'oeuvre? Il nous semble que les maîtres d'ouvrage urbains disposent d'assez peu d'outils de maîtrise et de règles de gestion des modes de coopération en particulier de gestion des interfaces dans des processus de projet sans cesse évolutifs. Certaines règles se mettent en place mais elles sont souvent remises en cause, ou ont du mal à fonctionner comme c'est le cas ici avec deux projet ayant chacun leur comité de pilotage, mais dont la mise en compatibilité implique un arbitrage difficile et instable.

Sur le plan de la gouvernabilité du processus de projet de ligne 4 mais aussi de l'île de Nantes, nous pouvons émettre plusieurs hypothèses :

- la contre-expertise commandée par le cabinet du président de la CUN serait un signe de crise de confiance du corps politique envers le système expert ou envers les experts- prestataires, notamment par le recours à un expert mobilisé dans les mandats précédents pour une vérification qui aboutit à une autre proposition. Ce serait éventuellement une crise de confiance par rapport aux délais de livraison ou par rapport aux qualités de l'aménagement proposés, ou en vue la recherche d'un avis en raison de la remontée interne de critiques sur les modes de coopération.
- cette contre-expertise peut être une contestation des modalités de coopération au sein des services techniques et qui sont répercutés au niveau politique.
- des élus en charge du tramway souhaitent maintenir l'image de Nantes comme ville phare en matière de transport en commun. Or, cette image est fragilisée par les divers choix techniques fait pour la ligne 4 . Aussi, le risque politique est plus élevé pour cette nouvelle ligne de « moindre qualité » que les lignes de tramway classiques.
- certains élus n'auraient pas donné toute l'importance souhaitée pour ce projet de transport, et ceci est contesté par d'autres élus.

## **I. B. LA DOUBLE REGULATION TECHNIQUE ET POLITIQUE**

Nous avons déjà évoqué la question de la régulation technique au sein de la MOU à travers la question de la maîtrise des plans et du projet par les délégants auprès de leur prestataires que sont les SEM. Notamment, nous avons évoqué la difficulté de maîtriser le processus de ce point de vue technique, et annoncé l'importance de la régulation politique en ce sens.

### La régulation politique et le risque de la concentration du pilotage politique

Nous observons à Nantes, la confiance forte accordée à P. RIMBERT pour le suivi très régulier du projet Ile de Nantes. Toutefois, la présence du président de la CUN est plus

confidentielle même pour des projets dits de mandat. Or, ce mode de fonctionnement n'était pas courant dans les mandats municipaux précédents. Comment expliciter cette mobilisation politique moindre de l' élu principal ou ces nouveaux modes de fonctionnement ? Certains avancent la charge politique importante du président au niveau national. D'autres évoquent la mise en place d'un système plus confidentiel entre certains responsables techniques et élus. Généralement dans l'analyse de la MOU, ces aspects sont traités sous le vocable de « portage politique ». Dans le cas du projet nantais, il est difficile de dire qu'il n'y a pas de portage politique. En effet, certains élus en particulier P. RIMBERT, vice-président en charge des grands projets, sont très mobilisés pour l'avancement du projet. Mais dans les faits, le président de la CUN n'est pas mobilisé comme il a pu l'être dans des mandats précédents. Ceci peut expliquer la mobilisation de cette expertise complémentaire. Des événements récents tels que cette contre-expertise sur le boulevard Charles de Gaulle peuvent être un signe d'une crise de confiance de certains élus mais peut –être aussi l'annonce d'un retour de l'investissement politique du président de la CUN dans les projets de mandat. Il est souvent évoqué par les acteurs que les organisations politiques sont plus investies dans leur mission dans leurs premières années d'investiture, mais, cette dynamique s'estompe au fil du temps. Serions-nous ici dans ce cas ? Il est difficile de répondre. Toutefois, nous notons que de nombreux membres politiques des équipes électorales précédentes ont changé. Les études sur l'intercommunalité telles que celle de G. PINSON évoquent le rôle primordial du leadership politique dans les intercommunalités. En l'occurrence à Nantes, en analysant pour les premiers mandats municipaux nantais, G. PINSON observe une marge d'action politique accordée à l' élu de la ville –centre J-M AYRAULT en raison d'un partage des retombées des tramways aux élus des communes périphériques. Cette répartition semble peu remise en cause avec la ligne 4 qui, semble-t-il, ne mobilise plus beaucoup des élus de la ville –centre, sauf au moment de quelques crises techniques ou politiques en phase de conception. Dans le cadre de nos projets, le leadership politique semble subsister, de par la prééminence du projet Ile de Nantes par rapport à celui de la ligne 4 du tramway, de par le positionnement de l' élu en charge de l'île, P. RIMBERT, qui est premier vice-président. Toutefois, au regard de la seconde crise que nous avons évoqué, il semble que ce leadership est fragile. Serait-ce dû au caractère récent de cette intercommunalité ? Pour corroborer cette hypothèse de la fragilité politique du leadership du président dans l'intercommunalité, nous pouvons évoquer la trajectoire du directeur actuel de la SEM en charge du projet Ile de Nantes Rives de Loire et la montée en puissance de son rôle au niveau administratif et local. Ce dernier avait été sollicité par le président de la CUN afin de diriger l'AURAN, l'agence d'urbanisme de

l'agglomération nantaise. Or, selon des acteurs, cette agence a longtemps joué « un jeu » en faveur des communes périphériques par rapport à la commune centre de l'agglomération. Et, à l'annonce du changement de directeur de l'AURAN, des élus des communes périphériques ont contesté ce projet de changement. Aussi, le directeur de l'AURAN n'a pas été remplacé, et le futur candidat a pris la direction des services du District à l'époque, puis de la CUN, avant de prendre celle de la SEM dédiée au projet « Ile de Nantes Rives-de Loire ». Cette anecdote nous permet de supposer une certaine fragilité politique du président de la CUN, maire de la ville- centre de l'agglomération par rapport à certaines communes périphériques, et par extension au sein de l'institution intercommunale. Cette interprétation ne peut toutefois négliger d'autres aspects que les enjeux politiques, tels que des relations interpersonnelles très anciennes entre élus des communes périphériques et des responsables de l'agence d'urbanisme. Mais, elle peut indiquer des divergences relativement fortes ou de craintes et des doutes en terme de vision sur le rôle des communes périphériques dans la future métropole. Celles-ci craignaient peut-être de perdre « un allié » de longue date dans le devenir de l'agglomération, au profit d'un homme nouveau proche du maire de la ville centre. Pour corroborer cette hypothèse de la fragilité du leadership de J-M AYRAULT, nous pouvons aussi rappeler le refus des maires d'élaborer un schéma directeur en 1995 et qui est devenu un document au statut flou : le projet « Nantes 2005 » pour lequel furent mobilisés essentiellement des acteurs techniques de la Ville de Nantes, quelques personnels du District et de l'agence d'urbanisme. Seraient-ce des signes d'une crainte des villes périphériques par rapport à la ville centre ou des signes de faibles ressources institutionnelles des acteurs communaux périphériques dans l'exercice de la MOU ?

### **I. C. LA REGULATION POLITIQUE DANS LE PROJET**

Les exemples ci-dessus sont des signes des difficultés d'intervention politique, et de mise en concordance de deux comités de pilotage politique, l'un pour la ligne de transport en projet, l'autre pour le projet urbain Ile de Nantes. Il permet aussi de mettre en évidence les difficultés de positionnement et de portage politique de certains élus au sein de la collectivité locale qu'est la CUN. De même, pour Lyon Confluence, à l'occasion de l'élaboration du PLH et du programme d'habitat de Lyon Confluence, certains portages politiques se sont plus ou moins exprimés. Ainsi, les processus de projet sont essaimés de débats ou de non débat politique au sein des collectivités impliquées dans la MOU. Aussi, la maîtrise politique du projet est complexe à définir et à exercer durant le processus. Nous désignons cet aspect de la maîtrise

politique du projet, la « gouvernabilité politique » du projet. Elle indique la capacité de maîtrise et de gestion du processus de projet dans ses dimensions politiques. Ainsi, nous distinguons une « gouvernabilité politique » d'une « gouvernabilité technique » d'un projet, les deux types constituant la gouvernabilité du projet et par extension celle d'un territoire urbain. Ici, la notion gouvernabilité est différente du pilotage. Le pilotage désigne de notre point de vue, une ou plusieurs actions développées pour faire advenir un projet, il désigne une forme de mise en œuvre de la gouvernabilité dans le processus d'élaboration de projet. Chaque projet fait l'objet d'un investissement politique fort. Sa mise en œuvre peut générer la création d'un comité de pilotage politique, technique, des moyens particuliers sont alloués aux territoires concernés par un projet, ...Le territoire en projet est donc appelé à être un espace privilégié de gouvernabilité. La MOU y recherche une forte maîtrise de l'action publique dans la mesure où l'action porte sur un territoire ciblé, et elle est particulièrement forte sur le plan technique tant par les moyens financiers que par les expertises dédiés à ce territoire. D'un point de vue analytique, il semble important de différencier la gouvernabilité politique et de la gouvernabilité technique même si dans nos MOU, ces dimensions sont interdépendantes. En effet, les liens forts entre l'appareil technique et politique dans les organisations territoriales (LAMARZELLES 1997) ne sont plus à démontrer. Et, il est bien connu qu'une forme de gestion ou d'organisation indique aussi certaines manières de gouverner. Nous différencions cette notion de gouvernabilité de celle de gouvernance et de gouvernement. Les multiples acceptations de la gouvernance incitent à de distinguer ces trois notions.

#### **I. D. LA GOUVERNANCE DE PROJET**

Le gouvernement désigne l'acte de gouverner, mais aussi le lieu, et l'institution qui gouverne, selon les définitions de Jean LECA<sup>136</sup>. Nous mobilisons la notion de « gouvernance de projet » afin de désigner les divers modes de gouvernement développés en vue du projet et indiquer une vision globale et dynamique de l'acte de gouverner en vue du projet. En particulier, l'intérêt de la notion de gouvernance porte sur le caractère évolutif du mode de gouvernement développé à l'occasion du projet. De plus, la notion de gouvernance permet d'inclure les modes de management techniques développés dans le cadre des projets de par l'usage du terme dans le champs économique. Pour synthétiser, nous proposons la notion de « gouvernance de projet » afin de décrire les modes de gouvernement et de management

---

<sup>136</sup> cité par P. Le GALES, *Le retour des villes européennes*, Presses de sciences Po, 2003

technique du processus de projet. La gouvernabilité désigne alors la capacité de maîtrise sur le devenir de l'ensemble du processus de projet. En somme, analyser un processus de projet c'est aussi étudier la gouvernabilité de la production urbaine. Nous émettons l'hypothèse que des caractéristiques des modes de consultations des élus politiques peuvent présenter des risques en terme de gouvernance du processus de projet pour certains élus. En effet, la gouvernance de projet semble plus ou moins ouverte sur le plan politique, plus ou moins démocratique.

### **I.D. 1. Un risque constaté en lien avec la délégation**

Les liens entre les maîtres d'ouvrages opérationnels (SEM, services techniques des collectivités..) et les élus de la maîtrise d'ouvrage politique en matière de décision ne sont pas aisés à identifier. Sur le plan légal, les diverses attributions de conventions (conventions publiques d'aménagement), de délégations, de contrats, définissent les rapports entre les acteurs techniques mais durant le processus de projet, les échanges entre acteurs opérationnels techniques et élus sont variables et complexes. Le rapport parfois direct entre certains techniciens de SEM et les élus d'une collectivité sont connus depuis longtemps. Le positionnement des services de collectivités locales par rapport aux SEM et aux élus dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage technique n'est pas toujours stabilisé ni systématique dans les collectivités locales. Par exemple, une SEM chargée d'un projet ne peut pas attribuer de droit à construire, c'est le cas de la SAMOA à Nantes. Ce sont les services techniques de la CUN et de la Ville qui valident les demandes auprès des élus. En l'occurrence, la Ville a gardé cette compétence de l'attribution du droit à construire. En la matière, il n'est pas aisé de définir qui est garant du respect des requêtes des SEM dans les configurations d'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Une forme de régulation est négociée entre les élus en charge du projet, des représentants techniques des SEM et des collectivités afin de valider les décisions politiques. Le respect des requêtes techniques ou des choix des uns et des autres est négocié entre élus politiques en particulier, ceux en charge du projet. Ainsi, l'information ou les décisions qui sont prises peuvent échapper aux autres élus thématiques, aux services, et aux élus liés aux services techniques. Du coup, c'est l'équipe de projet en lien avec les élus dédiés au projet qui est en charge de la prise de décision. Cette logique s'opère également dans le cas d'une politique publique thématique. Et, dans le cas d'une équipe de projet mise dans un satellite, les liens de cette équipe avec les élus peuvent court-circuiter les parcours classiques de la décision politique de la collectivité locale. En effet, les élus qui ne sont pas directement impliqués dans le projet risquent d'être moins aisément informés par leurs



services techniques de l'avancement du dit projet. Ce risque de court-circuitage des services techniques est évoqué par des professionnels depuis longtemps, mais à l'ère des collectivités locales fortement constitués en expertise technique interne, ce type de fonctionnement peut disconvenir à une grande partie des services techniques internes des collectivités. Par conséquent, cette notion de gouvernabilité technique et politique du projet est l'un des éléments à risques et de difficultés de fonctionnement de la MOU. Dans ce fonctionnement, l'un des espaces d'échange politique privilégié et généralisé à l'ensemble des élus pour le projet est la forme institutionnalisée de la concertation politique. Elle peut se faire par exemple dans les commissions d'urbanisme de la CUN, de la COURLY, dans les conseils communautaires, dans les conseils municipaux... Aussi la gestion politique et technique de ce type de projet, la gouvernance de projet signifie la gestion concourante des aspects démocratiques sur le plan de l'information et de la décision au sein des organes électifs. Cette situation de gestion de l'exception et de mise à connaissance de l'évolution du projet et la participation aux choix faits dans l'élaboration du projet n'ont pas forcément un caractère peu démocratique, mais semblent poser toutefois un risque dans ce sens, de par le caractère dérogatoire de l'action par projet.

### **I.D.2. Le constat d'une extra-territorialité de fait**

Dans les projets que nous étudions, des procédures de ZAC étendues sur de vastes territoires du projet ont été adoptées. Le caractère dérogatoire des ZAC et leur type de portage politique ne correspond pas systématiquement aux décisions prises pour les plans d'aménagement généraux du type PLU, PLH.. Or, ces plans sont validés généralement par les assemblées d'élus tandis que les décisions au sein des ZAC sont généralement validés par les élus en charge du projet. Ainsi, le pilotage de projet est restreint à quelques élus, et seules certaines orientations générales sont décidées collectivement, et les exceptions par rapport aux orientations générales sont validées par un nombre restreint de personnes. Opter pour une action ayant un caractère exceptionnel, extra-territorial peut apparaître comme un moyen pour intervenir de manière plus ou moins dérogatoire, ce qui génère un mode de gouvernement spécifique de l'action. Ce mode de gouvernement des projets est un moyen pour mener à terme certaines intentions politiques, il génère une forme de gouvernabilité spécifique à un territoire donné. Mais, nous pouvons noter qu'il remet totalement en cause le principe d'équité territoriale dans la production urbaine. Il légitime l'action par projet par rapport à l'idée de plan « égalitaire », et légitime l'action ciblée, polarisée... Ce type d'action exceptionnelle implique un mode de gestion spécifique de l'action sur le plan politique. Nous

indiquons ici, une problématique de mode de gouvernement politique et de régulation politique interne à la MOU qui à notre avis peut faire porter des risques sur le respect des avis politiques. En effet, certains élus sont informés ou prennent des décisions concernant le projet, et une grande partie des décisions ne sont pas exposées aux assemblées d'élus. Généralement, l'attribution des charges spécifiques (politique spécifique, thématique, projet territorial) est âprement négocié au sein des gouvernements de chaque institution en particulier des communautés urbaines. Aussi, la gouvernance de projet n'est pas la gouvernance locale ni le gouvernement mais une forme d'exercice d'un gouvernement.

Ainsi, la logique de projet urbain sur un territoire remet largement en cause la notion d'équité territoriale. C'est une action publique sur un espace privilégié. Une régulation technique et politique des processus de projet ne garantit pas pour autant le respect des avis politiques ou techniques de l'ensemble des élus d'une Communauté urbaine par exemple, pour le territoire de projet. Par exemple, dans le cas du non respect des prérogatives des services par l'équipe déléguée, la régulation doit passer à la fois sur les plans technique et politique, et recourir souvent à une intervention politique. Or, dans la mesure où certains élus ne sont pas informés des avancées du projet cette régulation politique s'avère restreinte à un groupe d'élus. Ce type de risque nous semble plus ou moins démocratique : les choix d'un petit groupe d'élus peut contredire le choix de l'ensemble des élus. Nous faisons l'hypothèse que c'est là l'une des sources de conflits les plus récurrentes de l'exercice de la MOU, qui positionne les élus et les services techniques en contrôleur plus qu'en proposeurs de programme, de projets ... Or, selon les cultures des divers services techniques, le positionnement n'est pas toujours aisé. Bien que ce positionnement des services en contrôleurs de certaines productions urbaines constitue un mode de production urbaine, ces risques peut générer des tensions internes à la MOU. Aussi, chaque MOU crée son propre mode de fonctionnement par rapport à ce risque. Dans certains cas, une forme de collégialité est recherchée à travers la mobilisation dès l'amont de chaque projet des membres des collectivités locales à la demande de la SEM. Dans d'autres cas, un relais minimal est constitué au sein de la collectivité locale faisant le lien entre la SEM dédiée et les services techniques, voire auprès des élus. En cas de conflit entre services techniques et SEM, le plus souvent, une régulation finale revient au leader politique de la MOU ou à l'élus en charge du projet. En cas de conflit, les élus thématiques doivent négocier avec les élus en charge du projet. Selon les contextes, il peut subsister un souhait de faire sortir les projets dans les délais des mandats électoraux. Ainsi, les services techniques des collectivités peuvent être dans des situations de concurrence ou de contrôle par rapport

aux équipes de projet dédiées. Ces situations sont souvent inconfortables pour les uns et les autres, et les cadres juridiques du rôle des uns et des autres ne suffit pas toujours à réguler les coopérations. Les responsables politiques doivent alors intervenir fortement et surtout très régulièrement. Nous nommons ces phénomènes de gestion du contrôle et de respect des attendus, sous les termes de gouvernance technique et politique du projet. La gouvernabilité indique alors la capacité de respect des diverses intentions politiques et techniques dans ce type de configurations. Il y a donc en jeu des éléments d'information, de coordination, de respect des recommandations, et des structures de la coopération technique au sein de la MOU. En somme, c'est une multiplicité de situations de régulation qu'il faut mettre en place et gérer au sein de la MOU. Ces coopérations et ces régulations permettent de lire dans certains cas la gouvernabilité politique du projet au sein de la MOU, mais aussi au sein des collectivités locales principalement impliquées. Ainsi, ces projets peuvent représenter une certaine confiscation de la régulation politique sur certains territoires par certains élus, le plus souvent par ceux les plus proches de l'élus leader. Mais cela ne nous renseigne pas ou peu sur les marges de liberté qu'ont les SEM par rapport aux services ou par rapport aux élus. En théorie, la liberté est faible, puisque les SEM bénéficient d'une mission de développement du projet émanant des collectivités locales. Ceci est stipulé dans une convention publique d'aménagement. L'argument que nous venons d'invoquer ci-dessus laisse entendre que ce caractère de SEM satellite des collectivités principales au sein de la MOU est soumis au respect des intentions des collectivités délégataires, et il peut être remis en cause par le mode de gouvernance politique du projet, par le choix des services techniques de ne pas freiner l'avancement du projet, afin de ne pas augmenter les risques politiques pour des projets de mandat.

### **I.D. 3. Le choix des modes de gestion et la gouvernabilité du processus**

Nous reviendrons ci-dessous sur le rôle de la gouvernance politique dans le processus. Ici, nous souhaitons poursuivre sur les risques que peuvent représenter certaines configurations de la MOU. Même si un type d'organisation ne surdétermine pas totalement une production. Certains modes de gestion sont caractéristiques d'intentions et de choix de production. Selon J-F. AUBY (AUBY 2000), quelques tendances peuvent caractériser certains modes de gestion. « La gestion directe permettrait plutôt de mieux maîtriser le service, de contrôler ses modalités de fonctionnement de manière stricte, de mettre en œuvre des actions sociales (tarifs sociaux, impayés), d'organiser des synergies internes à la collectivité, d'affecter la marge de l'exploitation à la collectivité et à ses usagers. La gestion déléguée permettrait plutôt

de faire des économies de gestion, de trouver des ressources financières externes pour financer les investissements, de bénéficier des progrès techniques dans le secteur considéré, de rechercher des effets d'économie d'échelle, tant dans l'acquisition du savoir-faire que dans le fonctionnement des services, de lisser la charge et l'évolution des tarifs sur la durée des contrats, de reporter les risques (financiers, juridiques, pénaux) sur les délégataires ». Bien que ces caractéristiques semblent plutôt concerner la production de services publics que la production urbaine, il semble intéressant de les mettre à l'épreuve à l'égard de la production urbaine afin d'engager une nouvelle forme d'analyse de la MOU. Concernant la structuration de nos MOU, la question financière est rarement évoquée pour justifier la création d'un satellite dédié, d'une SEM. Même si la création d'une SEM permet une levée financière considérable (par emprunt pour une grande partie) qui est dédiée à un territoire spécifique. C'est alors l'argument du gain de temps dans les transactions qui ne seraient plus soumises au code des marchés publics mais dans une comptabilité et des modalités d'action du secteur privé, qui est le plus souvent avancé. C'est donc bien une approche de la MOU en terme de coûts de transactions qu'il s'agirait de développer afin d'évaluer ce type d'argument.

Le critère d'économie de gestion est mis en avant, mais pas celui de la recherche d'économie d'échelle ou de report des risques financiers... De plus, l'argument du contrôle renforcé par les élus dans le cas d'une SEM a été évoqué à l'occasion du vote de création de la SAMOA en conseil communautaire à Nantes<sup>137</sup>. Cet argument mérite aussi d'être évalué dans la mesure où il remet en question l'une des caractéristiques de l'internalisation avancée par J- F AUBY. Ceci valide l'intérêt d'une démarche d'analyse de la MOU par la notion de gouvernabilité. Dans la perspective de gouvernabilité de l'action dans un processus de projet, il est par contre évoqué l'argument du financement dédié au projet dans le cas d'une ZAC, procédure qui permet d'allouer les finances au projet concernant la Taxe Locale d'Équipement qui n'est pas redistribuée dans les finances de la collectivité locale et qui serait à renégocier par les équipes de projet auprès des collectivités à chaque projet en dehors de cette procédure. Ainsi, la structuration en SEM d'une partie de la MOU ne surdétermine pas les modes de production, mais elle n'efface pas certains risques et en expose d'autres.

#### **I.D.4. Entre risques et efficacité**

L'analyse de l'efficacité économique de telle ou telle organisation de la MOU aurait pu être l'un de nos axes d'étude. Ici, nous n'évaluerons pas les efficacités de telle MOU par rapport à

---

<sup>137</sup> Conseil Communautaire, Communauté urbaine de Nantes, Palais des Congrès, mai 2003.

l'autre. Nous ne ferons pas de bilan concurrentiel. Au regard du degré d'intégration de l'incertitude qui peut se traduire par le mode de programmation très évolutif dans nos processus de projets, et de l'impossibilité de tester les deux situations simultanément (en régie, en convention publique d'aménagement, soit dans des conditions diverses et des configurations politiques diverses de la MOU), il semble tout de même intéressant d'exposer les diverses sortes d'analyse de l'efficacité. Nous ne pouvons pas nous situer par rapport aux divers modes d'analyse de l'efficacité économique, définie ici, au sens de « mode d'utilisation optimale de ressources rares ». Mais, nous observons que la MOU combine les diverses sortes de pratiques et par conséquent, elle est exposée aux risques inhérents. F. SOUTY (SOUTY 2003) cite l' « efficacité productive », l' « efficacité allocative », l' « efficacité dynamique ». L'efficacité productive « concerne la meilleure organisation des activités économiques en vue de l'augmentation de la production. En d'autres termes, l'efficacité productive ou technologique est atteinte lorsqu'un niveau plus élevé de « sorties » (outputs) n'est pas possible avec quelques combinaisons de consommables (inputs) ». Cela revient à considérer le moindre coût de production d'un même volume ou d'un volume supérieur. Dans le cas de nos projets, cette dimension peut-être considérée dans la dimension temporelle, notamment en terme de production d'espace public. Mais, il n'existe pas ou peu de critères d'évaluation sinon ceux de l'expérience, et chaque territoire et chaque projet a ses propres caractéristiques et contraintes (la venue de tel ou tel ensemble immobilier peut modifier considérablement un projet sur l'espace public). Les faits que nous observons sont avertis par les décisions politiques et le renouvellement des contrats, ou par leur longévité. Aussi, il semble vain, voire erroné de mesurer cette efficacité pour ce type de projet. Toutefois, il semble intéressant de développer des travaux afin d'évaluer ce type de production. L'efficacité allocative « se différencie de l'efficacité productive par le fait qu'elle concerne l'organisation de l'échange entre biens et s'intéresse au consommateur : elle est atteinte lorsque l'allocation des ressources est telle qu'il n'est pas possible d'améliorer la situation de l'un des agents économiques sans nuire à celle de n'importe quel autre agent ». Comme le rappelle l'auteur, ces deux formes d'efficacité fonctionnent dans le cas de marchés statiques. Or, ce n'est pas le cas des marchés économiques dans lesquels s'inscrivent les activités économiques contemporaines, et a fortiori pour les démarches engagées dans nos projets. L'usage d'outils tels que les ZAC et les systèmes de valorisation foncière inhérents sont des éléments de stabilisation de certaines transactions financières, mais celles-ci portent sur le foncier. Ici, nous discutons du mode de production en général selon les diverses formes d'organisation de la MOU. C'est bien l'ensemble du mode de production de projet qu'il s'agit d'évaluer. Pour

échapper à ces notions d'efficacité productive et allocative définies par des modèles de marché statique, a été élaborée la notion d' « efficacité dynamique ». Intervient, dans cette notion d'efficacité dynamique, le caractère innovant des processus, en terme de produits, de services, de techniques, et de modalités de processus. « En quelque sorte, l'efficacité dynamique englobe les définitions de l'efficacité productive et allocative pour leur ajouter la dimension d'un processus qui se situe dans la durée » (SOUTY 2003). Ce caractère dynamique constitue l'un des objets de l'étude à mener. Le caractère d'ouverture à l'innovation peut-être l'un des arguments avancés par des membres de la MOU pour favoriser la création d'une équipe dédiée dans un satellite. Ceci constituerait une analyse comparative des diverses formes de production urbaine, et des modes de production. Evaluer les configurations de la MOU peut se porter sur l'évaluation de l'efficacité des SEM dédiées. Pour ce qui nous préoccupe, il serait intéressant de définir les liens entre la structuration de la MOU et la gouvernabilité, en appliquant notre définition de la gouvernabilité du processus de projet.

#### En quoi la structuration en SEM favoriserait-elle la gouvernabilité ?

Au-delà de l'argument partagé de certains professionnels défenseurs des SEM, il est contredit par des techniciens des services, le débat mérite d'être évoqué et évalué. Au-delà du référentiel métier, une évaluation économique et politique de ces configurations mérite d'être mise en œuvre. Dans le cadre de nos projets, l'un des objectifs de la production est qu'elle soit innovante. Forts de ce constat, il a semblé intéressant de positionner la structuration d'une partie de la MOU en SEM à l'égard de cette contrainte de la production. C'est là l'un des enjeux des projets que nous étudions. Il est risqué de spéculer sur les faits historiques et sur les éléments qui peuvent expliquer ces faits, mais tentons un raisonnement. Au sein de la MOU nantaise qui a, comme nous l'avons évoqué plus haut, développé des apprentissages sur la pratique de la transversalité et de l'innovation organisationnelle, la logique de production innovante a déjà été éprouvée dans les deux premiers mandats municipaux de J-M. AYRAULT à travers l'efficacité de production sur le plan temporel, et dans une moindre mesure concernant les combinaisons des tramways, de la centralité et des pôles de centralité le long de la ligne. Les choix d'organisation de la CUN dans le troisième mandat entérinent cette logique d'action par projet avec la création d'une Direction Générale des Projets au sein de laquelle sont créées des équipes dédiées à certains projets. Ces pratiques d'organisation par projets ayant quelques caractéristiques de la concurrence favoriseraient l'efficacité. La CUN et le personnel de la DGP en particulier connaissent des innovations organisationnelles et innovations de produits fortement contrainte sur le plan temporel car ce sont souvent des

projets de mandat. Aussi, on peut se demander en quoi la création de la SEM favoriserait-davantage l'innovation qu'une mission dédiée au projet au sein de la DGP ? En dehors des liens connus entre l'organisation en équipe de projet sortie et l'innovation, nous n'avons pas pu déterminer d'éléments en faveur d'une réponse claire à cette question, sauf peut-être un élément que nous positionnons plutôt comme un risque qui est l'éventuelle distanciation des décisions prises par l'équipe du satellite par rapport aux prérogatives ou aux choix des services des collectivités locales. Toutefois, cette distanciation ne préfigure pas automatiquement un frein à l'innovation si l'on mise sur la culture de l'innovation existant en général au sein des services de la CUN. A défaut d'argument reliant l'innovation et l'externalisation d'une partie de la MOU par rapport à la collectivité locale principalement impliquée (CU et Ville) pour favoriser l'innovation-produit, nous allons évoquer les risques qui peuvent exister au sein de la MOU structurée avec un satellite. Par ailleurs, nous pouvons solliciter d'autres arguments en faveur de la création d'une équipe dédiée, qui probablement méritent d'être vérifiés tels que le gain de temps dans la production (en raison de certains coûts de montage lié au code des marchés publics par exemple), comme la possibilité de lever une masse financière conséquente en vue de pérenniser la dynamique de projet sur le long terme, l'apport d'une certaine visibilité institutionnelle au projet dans le cadre du multi-partenariat. On peut se demander si l'externalisation et la liberté d'action des SEM par rapport aux collectivités locales délégataires ne favorisent pas l'innovation.

L'évaluation de la structuration de la MOU ne peut se faire aisément en mesurant l'efficacité de telle ou telle forme de MOU.

D'une part, nous n'avons pas les moyens ni les données pour définir les indicateurs d'efficience, ou les indicateurs d'impact. D'autre part, l'activité de projet n'étant pas aujourd'hui basée sur une programmation précise mais potentielle, il semble difficile de mesurer l'efficacité, d'établir une norme de réalisation avec des indicateurs de performance (AUBY 2000). Toutefois, il semble que certains éléments peuvent nous permettre d'évaluer des effets ou des risques dans le fonctionnement interne de la MOU. Il doit exister plusieurs sortes de risques, nous en avons identifié un dans le mode de régulation politique. Nous nous intéressons ici surtout à la régulation politique dans le mode de pilotage et de décision en phase de formalisation du projet. Selon J-F. AUBY, le pilotage d'un satellite local implique que « [le ou les responsables disposent d'instruments leur permettent de guider l'organisation dans son environnement. Le pilotage dispose :

- d'instrument d'information et de synthèse ;

- de système d'orientation interne ;
- de systèmes de guidage externe ».

### Des instruments d'information et de synthèse pour la gouvernance de projet

Comme nous le notions plus haut concernant le pilotage technique du processus, des instruments spécifiques ont pu être mis en place pour développer le projet. A Nantes, le « plan-guide » peut constituer un exemple. Le journal du projet qui a été mis en place pendant quelques temps par la Mission « Ile de Nantes-Rives de Loire » peut en constituer un autre. Les ordres du jour et les compte-rendus de réunions peuvent en constituer d'autres au sein de la MOU. A Nantes, les outils de gestion de projets, ont dans un premier temps été formalisés par un journal d'information et une diffusion très importante des avancées sur le projet, à travers les compte-rendu de réunions diverses. Cette diffusion de l'information sur le projet était quasi systématique pour tous les intervenants potentiels ou ponctuels, elle n'a pas pour autant semblé mobilisatrice. En effet, dans le cadre de réunions, le fait d'évoquer plus ou moins longuement des sujets devant les multiples partenaires alors que le sujet n'impliquait que quelques-unes des personnes présentes a pu avoir un effet démobilisateur au fil du temps. De même, l'évolution du plan-guide qui, à un moment donné pouvait représenter l'actualisation du projet, n'a pas toujours été perçu comme la représentation du projet, mais comme une représentation de l'avancement du projet concernant les espaces publics. Cette situation a certes évolué. La diffusion d'information est moindre, et le personnel mobilisé de façon hebdomadaire sur le projet est moins important en nombre (uniquement un groupe des acteurs opérationnels du jeudi depuis la création de la SEM). Certains éléments tels que le plan-guide sont restés des outils de représentation synthétique, et le travail de la MOU est rarement représenté de manière synthétique. En effet, en dehors des documents habituels de formalisation (contrats, appel d'offre, AVP, AVPS...), il n'existe pas ou peu de documents de représentation synthétique et d'information du projet. Cette difficulté de la formalisation de l'avancement du projet est présente dans les deux projets que nous étudions. Il semble en effet plus aisé de représenter les projets à venir que les avancements. A Lyon, le problème se pose également concernant les représentations du projet par GRETHER-DESVIGNES. La SEM a toutefois mobilisé un prestataire pour gérer un planning temporel des diverses interventions utilisable par la MOU, avec l'usage d'un « PERT », outil classique de gestion de projet et d'autant de « PERT » nécessaire par projets par parties. Ce travail qui peut-être fait par la SEM ou par la collectivité locale peut-être un outil de suivi et de pilotage du projet. Il s'avère qu'il est l'un des rares outils de contrôle et de suivi de l'avancement de la production



du projet. Il semble intéressant de noter, qu'il est mis en œuvre par un prestataire de la SEM et non pas par la COURLY. Cet exemple permet de souligner le fait qu'il existe assez peu d'outils de pilotage et de suivi régulier du travail de l'ensemble du projet dans ce satellite lyonnais, en dehors des compte-rendu annuels obligatoires de la SEM à sa collectivité délégataire. Les repères d'une évaluation ou du suivi en terme de pilotage sont davantage dans la connaissance de critères issus de l'expérience des services des collectivités délégataires que dans des outils de pilotage dédiés au projet. Et, le compte-rendu annuel du projet sous la forme de CRAC semble restreint pour assurer le suivi régulier d'un projet de cette taille. Dans cette situation, la collectivité locale délégataire a peu de moyens de maîtriser le contrat de délégation (CPA) qu'il a confié à son satellite. Un autre critère d'évaluation est le nombre d'inaugurations effectuées par les élus au fil des mandats politiques. Dans ce contexte, la place des élus politiques qui relaient éventuellement les avis des services devient cruciale pour assurer l'avancement et le pilotage du projet, et le respect des avis des services techniques auprès des satellites. Ainsi, nous identifions plusieurs problèmes au sein de la MOU:

- la capacité de contrôle et de suivi du projet entre les compte-rendus annuels obligatoires pour les satellites ;
- la définition voire l'invention de l'organisation et des outils de pilotage et de suivi du projet ;
- l'existence de moyens de maîtrise de l'évolution du projet pour les responsables politiques.

Les dispositifs de suivi et de pilotage mis en place au sein de chaque MOU sont diversifiés. Les formules organisationnelles n'empêchent pas l'apparition de certains risques, notamment en terme politique. Nous avons évoqué les questions de régulation techniques plus haut et elles semblent également se poser sur le plan politique comme nous allons l'évoquer ci-dessous.

## PARTIE III. CHAPITRE II. LA REGULATION A DIFFERENTES ECHELLES : TERRITOIRE METROPOLITAIN -ESPACE DE PROJET

### II. A. DES RESSOURCES POUR ARBITRER DANS L'EXERCICE DE LA MOU : LE GOUVERNEMENT LOCAL ET LA SOCIETE LOCALE

Un projet comme toute autre forme d'action publique développée par une institution publique fait partie des enjeux et des modes de gouvernement de ces institutions. Nous faisons l'hypothèse qu'il existe des liens entre le mode de gestion politique de ce projet et le mode de gouvernement de l'institution, tant pour le pilotage que pour la prise de décision. Nous pouvons aisément supposer les liens entre le mode de gouvernement d'une institution et celui d'un projet. Nous pourrions supposer que le projet que nous étudions a une cible ou un panel social de prédilection, et ceci peut être déterminant dans les choix des élus politiques. A ce sujet, G. PINSON précise qu' « à Nantes, on ne discerne pas de mouvements sociaux qui feraient distinctement pression sur le gouvernement urbain en faveur d'une prise en compte de nouvelles thématiques. Cette pression pour un renouvellement des alignements politiques et de l'agenda urbain est médiatisée par les transformations au sein du parti socialiste local, lui-même prenant l'initiative de devancer des nouvelles couches moyennes qui dominent la ville » (PINSON 2002). Cela s'expliquerait peut-être par le fait que pour les premiers mandats municipaux, la logique électorale de l'équipe de J-M AYRAULT était basée sur le rassemblement à gauche, à l'image de F. MITTERRAND, tout en tentant de rallier une partie de l'électorat barriste<sup>138</sup>. La politique soutenue sur les espaces publics a eu pour effet d'offrir des avantages urbains (accessibilité, culture...) à une population très diversifiée. G. PINSON évoque cependant les effets de valorisation foncière induits par ces aménagements de transport urbains. Par ailleurs, l'un des paris tenus par J-M AYRAULT est de rassurer en montrant une faible différence sur le plan économique entre les clivages politiques<sup>139</sup>. Au début des années 2000, l'association de la société civile a été relativement faible pour le grand projet métropolitain nantais. Le Conseil de Développement a été entendu à propos le réaménagement de la Loire, mais concernant l'ensemble du projet d'aménagement urbain, la concertation reste à l'échelle des étapes obligatoires sur le plan juridique, ou alors elle est portée sur des objets précis (un secteur du contrat, un équipement...). Lorsque le projet Ile de Nantes–rives de Loire est traité à l'échelle globale du projet, c'est essentiellement sur le mode

---

<sup>138</sup> Entretiens

<sup>139</sup> Entretien

informatif, artistique ou poétique. Sur le plan de la concertation politique, les collectivités locales doivent avaliser certaines décisions de leurs satellites. Ces décisions sont soumises aux conseils communautaires et municipaux. Ces prérogatives obligatoires sont relativement restreintes, et se limitent le plus souvent aux obligations juridiques allant du montage de la ZAC à la concertation obligatoire en terme d'aménagement. Ainsi, les autres décisions qui sont soumises à ces instances relèvent de choix politiques en terme de pilotage ou de portage politique du projet. Dans les faits, la mobilisation des usagers actuels des sites, se fait essentiellement sur le mode informatif. Les instances de débats sont ponctuelles, fortement liées au cadre juridique (ZAC...), ou l'information peut se faire sur le mode interpersonnel dans les salles d'exposition des projets. Dans nos grands projets, nous ne notons pas de modalités de consultation ou de concertation innovantes malgré un fort investissement dans des expertises sur le plan finance sur ce thème à Lyon par exemple. Toutefois, nous remarquons des moments de mobilisation ou de sollicitation de la société civile dans ces projets (Expositions pour Lyon Confluence, réponses au public de la SEM dans le cadre d'une autre exposition « dialogues urbains », associations des anciens de la Navale, promenades et visites des sites avec des maîtres d'œuvre de la conception de l'espace public à Nantes, publications d'ouvrages et centre d'informations ...). Dans certains cas, des tentatives de débat sont élaborés dans les conseils de quartiers (CIL à Lyon ou Conseil Consultatif de Quartier à Nantes), mais nous ne notons pas de débat général sur l'avenir de l'agglomération en lien avec ces projets, comme a pu être évoqué lors de leur émergence. Ponctuellement, le dispositif Millénaire 3 à Lyon qui est un espace de consultation et de débat avec des « experts » à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, a pu inclure certains questionnements propres au projet Lyon confluence dans une thématique plus générale telle que le commerce, les loisirs... Dans ce champ de la concertation comme dans ceux que nous venons de citer, la place des acteurs politiques est primordiale. Une grande partie de la gestion de la concertation avec la société civile revient aux élus dans le cadre de réunions publiques, selon leurs propres souhaits. Le rôle de la concertation sur l'évolution d'un tel projet et les éléments sur lesquels portent la concertation restent souvent à l'échelle stricte des cadres juridiques (immeuble, étude globale) et laissent subsister un flou sur la connaissance du projet au sein de la société civile. Cette situation risque également d'exister pour une partie des élus des diverses collectivités locales. En la matière, il s'avère dans les faits que les conseils d'administration des SEM de projet servent assez faiblement à réguler politiquement l'ensemble du processus. Elles jouent le plus souvent le rôle d'instances de validation. A Lyon, il s'avère que seul R. BARRE a tenté d'utiliser le Conseil d'administration de la SEM comme espace de décision et

de régulation du processus<sup>140</sup>. Dans le cas d'Euroméditerranée, lorsque des représentants de l'Etat central ont tenté d'utiliser le Conseil d'Administration comme instance de régulation, les réactions ont été très virulentes de la part des politiques et des acteurs techniques<sup>141</sup>. En d'autres termes, les moyens de guidage politiques directs ont assez peu de poids dans nos processus de projet. Les pilotages se font au fil des projets par parties et dans une moindre mesure dans une perspective générale dans le cadre d'instances collégiales de représentation de la MOU. Nous faisons comme hypothèse que le pilotage est transcrit dans la mise en œuvre des projets et qu'il s'élabore au sein de chaque institution de la MOU. Ainsi, les décisions et les modes de gouvernement de chaque institution impliquée dans la MOU semblent se prendre au sein de chaque collectivité locale. Aussi, les élections locales pour chaque collectivité constituent les enjeux peut-être les plus déterminants en la matière. En effet, dans ce cas, ce seraient les gouvernements propres à chaque collectivité locale ou à d'autres institutions impliquées dans la MOU qui donneront un certain type de pilotage pour le projet, ou pour la partie du projet dans laquelle ils sont impliqués. En particulier, nous faisons l'hypothèse que des modes de gouvernements spécifiques sont développés pour chacun de ces projets au sein des institutions de la MOU. Le caractère évolutif des grands projets que nous étudions laisse entendre que les avis des gouvernements peuvent aussi évoluer. C'est l'ensemble des actes de gouvernement liés à l'élaboration du projet qui est appelé la « gouvernance de projet ». Comme nous avons pu le voir au fil de l'histoire du projet, la place des acteurs socio-économiques est relativement faible dans un processus de projet tel que celui enclenché à Nantes. En effet, il serait hasardeux de négliger leur rôle dans l'émergence ou la prise de conscience des enjeux potentiels des territoires en friches (CCI, Jeune Chambre économique,...), ou encore dans la prise de conscience de l'échelle métropolitaine (ACEL, Conseil de développement à Nantes, COURLY à Lyon). Notons qu'une dynamique de projet continue dans le temps n'apparaît qu'une fois que ces projets sont portés par la collectivité locale en charge de l'urbanisme. Ce sont les mairies, puis la structure intercommunale qui constitueront les noyaux d'une MOU sur le long terme pour le projet. Ainsi, les caractéristiques des régimes urbains du type régime de développement ne sont pas adaptés pour rendre compte des processus de projet de développement urbain et économique comme celui de l'« Ile de Nantes-rives de Loire » ou de Lyon Confluence. Si les acteurs économiques participent à leur émergence, ils ne sont pas décideurs pour la suite du processus. Et lorsqu'une dynamique de projet est lancée, les acteurs économiques sont

---

<sup>140</sup> Entretien

<sup>141</sup> Entretien

associés, ou consultés, mais le pilotage reste aux mains de l'équipe de projet dédiée regroupée dans une SEM dont la Conseil d'Administration et la Communauté urbaine et la Ville restent des actionnaires majoritaires. Et les acteurs économiques sont éventuellement des ressources ponctuelles dans le développement en tant que partenaires sollicités sur des projets immobiliers, ...

## **II. B. DES RESSOURCES POUR GOUVERNER AU SEIN DU GOUVERNEMENT URBAIN : LE REFERENTEL**

La composition de la MOU permet de montrer une diversité d'acteurs, en particulier d'institutions publiques ou semi publiques qui ont des compétences des modes de fonctionnement divers, et l'un des enjeux de la MOU est de mettre en concordance ces diverses compétences et rythmes de fonctionnement, d'être au diapason dans le cadre d'un projet. Pour cela, nous avons évoqué plus haut le rôle de référentiels d'action. Nous allons rappeler ces éléments mais en mettant à la lumière du type de ressources qu'ils peuvent constituer comme ressources pour des activités et des fonctions assurées par la MOU. Parmi les ressorts des modes de gouvernement intercommunal, A. FAURE évoque celui des « référentiels de proximité » (LEFEVRE 2001) souvent élaborés par les leaders des grandes collectivités locales qui occupent une position stratégique dans l'invention de ces référentiels. Cette « façon territorialisée de faire de la politique [...] transforme en profondeur l'équilibre des formes négociées du compromis social » (FAURE 2004). Cette dimension de compromis social est un peu éloignée de nos préoccupations, mais elle introduit la notion de territorialisation de l'action politique des collectivités locales. Dans le schéma d'analyse des politiques publiques, cette territorialisation positionne le « cœur de la médiation » non plus dans un rapport global-sectoriel (RGS) mais territorial-sectoriel » (RTS). Ce déplacement de la logique des référentiels d'action du global vers le territorial est-il avéré dans le cadre de nos projets. Si nous considérons nos démarches de projets comme des politiques publiques, l'analyse peut être fructueuse pour caractériser un projet. Cet exercice a déjà été tenté dans le cadre d'une étude (JISTE 2001) et cela a permis de distinguer quelques caractéristiques du projet comme forme d'action publique avec l'élaboration de l'équivalent d'un référentiel territorial dans sa phase d'émergence.

Selon A. FAURE (FAURE 2004), les élus locaux dans les structures intercommunales ont encore des marges de manœuvre pour « opérer la traduction des problèmes collectifs en programmes publics » Pour cela, il évoque la construction d'une « vision du monde » pour investir, apprivoiser, et maîtriser les enjeux du pouvoir local. Cela semble largement être le

cas à Nantes, où le maire de la commune centre est le meneur de cette dynamique de métropolisation, et place le projet Ile de Nantes–rives de Loire comme le support majeur du développement local à venir. Et, les pouvoirs d’agglomération illustrent ces transformations dans la mesure où « les leaders de ces territoires urbains ont en effet tendance à structurer une « centralité partagée » avec l’ensemble des communes tout en affûtant un imaginaire territorial spécifiquement lié à la stratégie de développement et de rayonnement de la collectivité <sup>142</sup>. Cela semble être le cas avec le projet Nantes 2005 et le choix d’intervenir sur l’île de Nantes tout en impliquant certains projets des rives de Loire. Lorsque G. PINSON évoque le processus d’institutionnalisation des collectivités locales dans une action de développement territorial et urbain, à partir des projets d’aménagement urbain tels qu’Euroméditerranée et l’Ile de Nantes-Rives de Loire, il semble qu’il s’agit de ce même processus de constitution d’un référentiel territorial favorisant l’action urbaine des collectivités locales. Cela semble aller jusqu’au développement de la notion d’« intérêt communautaire » propre à leur collectivité. Cet intérêt communautaire est à nuancer dans le cas nantais avec une dimension métropolitaine qui inclue Saint Nazaire et l’ensemble de l’estuaire. Pour A. FAURE, ces « nouvelles représentations produites par les élites intercommunales sont dépendantes des échanges accrus des ressources liés aux politiques locales, [qui] sont aussi étroitement imbriquées dans les configurations territoriales lentement formatées par le temps long de chaque société locale. Leur légitimité politique provient d’une combinaison entre la représentation du territoire, l’articulation des intérêts communaux et la médiation avec d’autres niveaux d’action publique. Ce travail d’hybridation offre aux élites politiques locales (élus, experts, et hauts fonctionnaires) une position unique pour inventer un « intérêt communautaire » propre à leur collectivité. Les grands élus saisissent cette évolution sous l’angle de l’autonomie politique qu’elle procure et des équations électorales et partisanes qui accompagnent cette nouvelle forme de compétition politique locale. Aussi peut-on avancer comme hypothèse que le pouvoir intercommunal change les politiques publiques, au sens où il permet à quelques leaders intercommunaux (surtout en milieu urbain mais parfois aussi en milieu péri-urbain et en milieu rural) d’orienter directement et légitimement le contenu des forum régionaux, nationaux, et européens de la contractualisation tout en confortant la légitimité de leur pouvoir de représentation et de médiation vis à vis de la population sur un territoire donné. L’approche par le leadership permet ici de souligner le lien qui s’établit entre la trajectoire du leader et ses fonctions d’entrepreneur » (FAURE 2002).

---

<sup>142</sup> FAURE A. , NEGRIER E « la nouvelle donne communautaire », in FAURE (A.) ; NEGRIER (E.) *La politique culturelle des agglomérations*, La documentation française, p. 19-34, in HDR FAURE A. page 194).

Ceci valide, du point de vue de la méthode, le choix d'étudier la structure intercommunale comme un espace politique spécifique qui constitue selon A. FAURE l'un des ces territoires intermédiaires en faisant référence aux territoires classiquement étudiés que sont la commune, le département, et la région (FAURE 2002). Il semble que certaines crises dans l'exercice de la MOU pour le projet Ile de Nantes tels que l'expertise sur le boulevard Charles de Gaulle ou pour le tramway sont des signes d'un leadership remis en cause au fil du projet mais qui avait permis d'initier une action sur la commune-centre. Et le contrat CHEMETOFF-BERTHOMIEU suivi de la mise en place de la SEM a permis de pérenniser les interventions sur la ville-centre.

## **II. C. LA MISE EN COMPATIBILITE D'UN SYSTEME ET D'ACTIVITES DE PRODUCTION : LA REGULATION AD'HOC DE LA MOU**

### **II. C. 1. L'orientation interne comme élément de la gouvernance de projet ou le règne de l'ad'hocratie**

Le pilotage au sein de la MOU est un débat très complexe dans la mesure où le développement du territoire du projet est en quelque sorte confié (en convention/concession publique d'aménagement) à l'un des satellites de la collectivité locale, mais ce territoire concédé ne bénéficie pas pour autant d'un statut exceptionnel du type ZAC par exemple pour l'ensemble du territoire de projet. Dans cette logique, le projet à venir n'échappe pas complètement aux plans élaborés par les collectivités locales. Toutefois, il existe un flou sur l'orientation ou le pilotage de la programmation. Certains diront qu'il est donné par le politique, d'autres avanceront que les services veillent à l'évolution du projet. Donc, les propositions des satellites sont en quelque sorte « contrôlés » par les délégataires. Comme nous le faisons noter sur les rapports entre satellite et collectivité locale délégataire, les liens sont flous notamment pour faire respecter les plans (PLH, PDU...) ou pour valider le caractère exceptionnel de ces projets de métropolisation. Nous faisons ici allusion à la capacité des membres de la MOU à organiser les synergies entre les satellites et les services des collectivités, mais aussi, à la capacité de contrôler l'action des satellites. Ainsi, nous notons un caractère exceptionnel, qualifiable d'« extra-territorial » de ces territoires de projet par rapport au reste de l'agglomération. Cette dimension exceptionnelle est avalisée par des élus, dans la plupart des cas. Dans le cas d'une ZAC, la dimension exceptionnelle est validée par la procédure et l'usage, même dans le cadre actuel de la loi SRU. Sur le plan programmatique, nous avons vu comment la nature extra-territoriale des projets est cautionnée dans le cas de convention publique d'aménagement confiée à des SEM. Nous

avons vu que des ressorts du fonctionnement de ces productions exceptionnelles peuvent être la commande politique, les plans des collectivités délégataires, et le choix des contraintes financières de la production qui génère des partenariats dans le cadre de conventions et de contrats ad'hoc. Même si le caractère exceptionnel est validé par les élus, nous avons pu noter des difficultés en terme de contrôle de l'avancement de ces projets, et par exemple concernant la maîtrise des coûts des projets. Par ailleurs, la capacité de maîtrise par la collectivité pour modifier les conditions de fonctionnement de la production peut-être problématique comme sur l'exemple de la Ligne 4 de transport sur le boulevard Charles de Gaulle à Nantes. Comme nous le décrivions, à Lyon, les Comités Techniques de Suivi (CTS), sont réguliers, mais ce sont plus des instances de régulation techniques (résolution de blocages, impulsion et coordination générale d'intervention) que des instances de contrôle, de proposition, ou de pilotage amont correspondant à une activité de cadrage de l'intervention du satellite. Si des orientations sont élaborées entre les satellites et les collectivités locales, les satellites mobilisent certains cadres techniques des services, dans des espaces plus restreints de MOU auxquels ne participent pas toujours des élus, alors que ces derniers restent des garants du respect des décisions qui y sont préparées ou élaborées. Nous notons que les modes d'orientation internes à la MOU sont ad'hoc, qu'ils mobilisent peu de moyens de contrôle sinon l'intervention politique sollicitée par telle ou telle partie technique participant à la MOU. Cette situation place à nouveau les acteurs politiques de la MOU en situation de régulation et de suivi constant du processus, sans avoir des outils de contrôle normés ou types qui soit formalisé. Les modes d'orientation et leur moyen de contrôle sont tout à fait ad'hocratique et relativement informels. A notre avis, cela ne signifie par forcément une ingérence dans la gestion des rapports avec les satellites, mais il semblait important de noter des risques liés à la faible quantité de moyens pour faire respecter telle ou telle orientation en dehors d'une régulation politique, et du risque institutionnalisé et contractuel de la fin de la coopération, ou du changement de personnel... Ainsi, notons la faiblesse des moyens de contrôle et de respect des diverses orientations reposant sur un système de régulation politique. Cette régulation politique existe sous la forme de votes en commission ou en conseil communautaire mais elles se restreignent généralement aux obligations légales (permis de construire, dossier d'impact, programme des équipements publics...). Nous faisons l'hypothèse que ceci met également les élus qui ne sont pas directement en charge du projet dans une position d'assymétrie d'information et de contrôle de l'orientation de projet. C'est là l'un des risques et l'une des pratiques politiques courantes au sein des intercommunalités, que nous souhaitons présenter comme risque majeur au sein de la MOU.



Cette capacité d'orientation et d'ajustement des prestataires est par ailleurs lié au souhait d'assurer la mission donnée et de respecter la date de livraison comme l'avancait l'un des intervenants. Nous touchons là l'un des aspects peut-être spécifiques du management public des collectivités territoriales qui est la politisation des responsables de managements des collectivités locales.

### Quel seraient les apports externes à la MOU dans le pilotage du projet ?

Nous pourrions évoquer dans le cadre de ces projets, la gestion de la concertation comme un éventuel moyen de contrainte ou de proposition, voire de « guidage externe » de l'évolution du projet. En fait, nous observons des débats concernant les modes d'information et de concertation des divers projets : doivent-elles revenir aux satellites ? aux collectivités délégataires ? Comment se distribuent les rôles des autorités délégataires ? Serait-ce selon les hauteurs de la participation financière ? La « récolte des retombées politiques » de tel ou tel projet est l'un des éléments de débat fort au sein de la MOU en particulier lorsque les satellites bénéficient de délégation de plusieurs collectivités locales. Au-delà des questions d'affichage politique, la co-maîtrise d'ouvrage liée au financement est l'un des premiers éléments de débat. Les modalités, la place, l'impact des mobilisations des acteurs de la société civile est un autre élément fort des modalités de débat. L'attribution des débats politiques à tel ou tel élu est encore un autre débat, qui, au sein de l'intercommunalité est probablement l'issue de négociations et de régulations politiques âpres et sans cesse remises en cause.

## **II.C. 2. Construction de la gouvernabilité politique des projets**

La gestion de la production urbaine sur le plan politique est la gouvernance du projet. Nous avons évoqué plus haut l'asymétrie d'information entre acteurs politiques et techniques de la MOU comme risque majeur et enjeu à maîtriser dans l'exercice de la MOU. Afin de poursuivre notre analyse des éléments de gouvernabilité du projet, nous allons évoquer les éléments caractérisant la gouvernance politique de projet.

### **II. C.2.a) Dans quel cadre s'opère la gouvernance de projet ?**

Les MOU étudiées comprennent des institutions intercommunales. Ici, notre objectif n'est pas de déterminer les effets des modes de gouvernements intercommunaux sur les formes de l'action publique en général mais uniquement en matière urbaine et concernant nos projets. Pour cela, il faut aussi saisir les modes de gouvernements des collectivités concernées, ce que nous ferons très brièvement, pour Nantes et Lyon. De manière générale, A. FAURE (FAURE

2002) avançait que « la coopération intercommunale réorient[ait] incontestablement les arbitrages dans la mesure où les communautés de communes et d'agglomération fixent, de leur plein gré, les compétences qu'elle enlèvent aux communes, mais aussi celles qu'elles captent ou délèguent dans les faits à des échelons institutionnels de niveau territorial supérieur ». Il en serait ainsi pour les communautés urbaines récentes ou anciennes intervenant dans les processus de projet que nous étudions. Les arbitrages et le rôle des élus ont été définis d'une part par le fonctionnement officiel de ce type d'institution (conseils, commissions...) mais aussi par les acteurs locaux. Par ailleurs, les attributions des charges politiques aux divers partis demeurent des objets de négociations politiques très libres du point de vue juridique, le fonctionnement partisan ou la représentativité sont des questions âprement négociées entre partis. Une des questions que nous posons est de savoir si les institutions intercommunales ont adopté des modes de régulation qui leurs sont propres. Quels sont les modes de régulation mis en place spécifiquement pour les projets ?

### **II. C. 2. b) Comment est gouvernée la CUN ?**

Dans le cas nantais, des modes de gouvernements spécifiques de l'intercommunalité ont été mis en place afin de réguler les décisions intercommunales et municipales. Il s'avère que les élus locaux ont créés certains espaces de gouvernement ad'hoc qui ne sont pas obligatoires dans le cadre législatif mais qui, semble-t-il permettent de construire une action intercommunale. Une « Conférence des maires » a été créée en plus de la CUN. Le rôle de cette conférence est double. Elle permet d'avoir un espace d'échange institutionnalisé mais sans valeur délibérative. Elle offre un éventuel espace de débat non institutionnel. La création de la CUN s'accompagne d'une garantie aux maires qu'aucun projet ne se fera sur leur territoire communal s'ils s'y opposent. Ces éléments auraient largement contribué à assurer une mise en place de la CUN et à permettre un certain maintien de la gouvernabilité des communes par leurs maires et leurs conseils municipaux. Au moment de la création de la CUN, un contrat de co-développement a été convenu entre la CU et chaque commune. Ce contrat notifiait les objectifs de la CU et ceux de chaque commune, comme le relate l'un des vices-présidents :

« Le contrat de développement, c'est :

- comment négocier une concentration très forte, tout en donnant des garanties,
- la création des pôles de proximité, elle a été montée progressivement, maintenant, c'est un peu difficile à gérer,

-c'était faire des contrats de co-développement avec vous : ce qui signifie que la Communauté Urbaine assure ses propres objectifs, les communes assurent leurs propres objectifs, et ils ont des contrats de co-développement. Cela aboutit à la charte de fonctionnement, à la création de pôles, à la création postes de vice-présidents pour les maires. Ce sont des compromis construits au fur et à mesure, même s'il y a de fortes réticences, qui font vaciller »<sup>143</sup>.

L'existence de ce contrat de co-développement élaboré à l'occasion de la création de la CU, peut signifier des méfiances de la part des maires des petites communes envers l'intercommunalité, ou rappelle la nécessité d'apporter un cadre pour instaurer la confiance dans la coopération intercommunale nantaise. Nous soutenons ces hypothèses pour une autre raison qui est la création relativement tardive de l'intercommunalité pour une agglomération de cette taille (ROSEMBERG 2000). La mise en place de ces contrats nous indique aussi que la confiance dans ce cas se construit par des coopérations sur des projets, et ces coopérations sont formalisées dans des contrats et des organisations spécifiques. En d'autres termes, l'intercommunalité se met en place par le biais d'objets de coopération plus que par des votes politiques internes aux partis. Cela ne signifie pas qu'il n'en existe pas, mais la formalisation d'un contrat qui n'a aucun statut juridique oblige certaines explicitations et des constructions d'accords préalables à la coopération. En d'autres termes, la coopération intercommunale nantaise est nouvelle et n'est pas aisée. Les communes périphériques ont plaidé pour la création d'instances territorialisées (le pôles de proximité) afin de sauvegardé un certain rôle en terme de programmation et de gestion de proximité<sup>144</sup>.

### La MOU à l'échelle intercommunale

A sein de l'intercommunalité nantaise, comme nous le notions dans la première partie, la construction d'un intérêt collectif portant sur le territoire de la ville-centre a été relativement long (Nantes projet 2005, expositions, ...). Cela permet toutefois, le consensus quasi-général sur l'intérêt d'allouer des moyens financiers colossaux à un territoire de la ville centre en 2003. Le vote de principe de création de la SEM a été voté quasi- unanimement en 2003, une voix fit exception en Conseil Communautaire. Il apparaît que l'un des enjeux majeurs dans le système politique intercommunal et du coup de l'exercice de cette MOU est de faire accepter par les élus des communes périphériques une intervention importante en termes financiers et politiques sur le territoire de la Ville centre. Plus haut, nous avons émis l'hypothèse d'une

---

<sup>143</sup> Entretien

<sup>144</sup> Entretien

fragilité politique de l'intervention sur la ville centre à travers le recours au contrat de maîtrise d'œuvre de long terme par la Ville, avant la création de la CUN. Cette hypothèse sur la gouvernabilité future de ce type de projet n'a pas été vérifiée auprès des acteurs, mais elle semble probable. La création de la SEM après la tentative d'internalisation de l'équipe de projet puis son externalisation dans une SEM dédiée vient corroborer cette hypothèse de fragile gouvernabilité du processus sur le plan politique. Nous le soutenons suite à une intervention d'un vice-président lors de la validation du principe de création de la SEM en conseil communautaire. Celui-ci avait soutenu l'intérêt d'une structure externalisée des services qui permettrait aux élus communautaires d'être plus informés sur le projet. Ne serait-ce pas le signe d'un manque de maîtrise politique du processus de projet par l'ensemble des élus ? En fait, on peut déduire de la remarque faite par l'un des vice-présidents en conseil communautaire (tenu en juin 2003) que certains élus pensent rendre le projet plus gouvernable à l'échelle politique intercommunale en le confiant à une équipe externalisée des services techniques communautaires et municipaux. Dans les faits, les élus en charge du projet Ile de Nantes sont peu nombreux. Un élu est chargé des grands projets et du GPV, P. RIMBERT, premier vice-président. P. RIMBERT était aussi présent dans l'équipe des premiers mandats municipaux de J-M AYRAULT. A ces élus, il faut ajouter un élu de la ville, en charge du dossier des permis de construire, J-M POUSSEUR. Au quotidien, c'est P. RIMBERT qui suit l'évolution de ce projet, et au fil du temps, certains thèmes spécifiques, tels que les projets culturels sont confiés d'autres élus étroitement associé au suivi et au pilotage des projets. Sur un rythme bimensuel, était prévue une rencontre entre J-M AYRAULT et P. RIMBERT sur le projet « Ile de Nantes-Rives de Loire ». Dans les faits, ces rencontres qui pouvaient associer le responsable technique du projet sont de fréquence variables. A l'époque de la Mission « Ile de Nantes-Rives de Loire », ce responsable technique était essentiellement le DGS, et non pas le directeur de la Mission « Ile de Nantes-Rives de Loire », ou le directeur de la Direction générale des projets. Ce mode de régulation est moins systématique que les systèmes de régulation politico-technique des anciennes Missions comme « tramway-nouvelle centralité », par exemple dans les mandats municipaux de J-M AYRAULT à la Ville de Nantes. A cette époque, un élu suivait le projet de manière quasi quotidienne, le chef de projet était le directeur de la Mission et le Secrétaire Général de la mairie suivait également l'avancement des projets de façon bi-mensuelle. Ces modes de régulation politique et technique ont évolué pour le projet de l'île, la présence et le rôle des élus a évolué. Comme nous avons pu l'évoquer dans la partie précédente, les élus cités en premier peuvent être présents dans les instances de coordination du projet de manière

hebdomadaire. Une personne issue du cabinet du président ou du maire de Nantes peut également être présente dans ces instances de coordination et de pilotage. Il existe également un élu rattaché au territoire de l'Ile de Nantes. Cet élu est ponctuellement associé au processus. Mais, le projet est suivi essentiellement par P. RIMBERT, homme de confiance du maire depuis plusieurs mandats électoraux. Par ailleurs, comme dans toute collectivité intercommunale, il existe des commissions d'urbanisme et des conseils d'élus. Il y a donc très peu de représentants politiques qui interviennent dans le processus de projet. C'est dans le choix des exposés soumis aux commissions ou aux conseils communautaires que se jouent une partie de la gouvernabilité politiques des processus de projets. Mais, d'autres espaces de négociation existent au sein de la MOU, en particulier, les commissions d'urbanisme de la Communauté urbaine, les réunions de cabinet, la conférence des maires. A l'égard des autres élus, la gestion de la gouvernabilité se joue en partie à travers les services techniques, leur information, leur mobilisation. Ainsi, les charges particulières de chaque élu (responsabilités thématiques, territoriales, permis de construire, scolarité...) sont des éléments déterminants de la gouvernabilité du projet. En dehors des procédures de ZAC, cette dimension est encore plus cruciale puisque le caractère exceptionnel du projet doit être validé au regard des diverses thématiques d'action et des plans. Dans le cas des ZAC, les consultations des élus sont ponctuelles, et affublées d'un caractère exceptionnel. Et dans tous les cas, les liens entre techniciens et élus concernés sont appelés à être des garants du respect des attendus politiques. Aussi, la gestion de l'information entre responsables techniques et des élus est alors une des formes de garantie du respect des orientations prises par les élus.

### Le gouvernement local nantais et l'échelle métropolitaine

Comprendre la gestion politique du projet Ile de Nantes, c'est évoquer la venue à la mairie de J-M AYRAULT et le développement de la question métropolitaine prise en main par les collectivités locales. Selon G. PINSON (PINSON 2002), la question métropolitaine aurait eu un effet « coalisant » aux niveaux inter-institutionnels malgré les divergences des groupes politiques à la tête de la mairie de Nantes, du Conseil Général et du Conseil Régional. Nous ne chercherons pas à le contredire. Sur le plan méthodologique, nous n'avons pas relevé tous les comptes rendus des réunions de ces instances, même si nous avons parfois assisté à quelques unes d'entre elles durant l'enquête et avons eu accès à certains compte-rendus. Nous faisons en fait des hypothèses sur les modes de gouvernement à partir des entretiens, des observations du fonctionnement au quotidien de ces instances, et à partir de quelques éléments bibliographiques. Le projet Ile de Nantes –rives de Loire est un projet de

métropolisation. Des acteurs institutionnels de multiples niveaux territoriaux ont participé à la construction des enjeux et à la dynamique de projet actuel. Comme nous l'évoquions en première partie, l'émergence de ce projet a été longue et s'est faite à la suite de la mobilisation d'acteurs économiques (CCI, Port, chefs d'entreprises) et politiques (Ville, Conseil Général, Conseil Régional, DATAR...). L'ACEL a été l'un des espaces de coopération de multiples acteurs locaux en vue de la valorisation économique de l'estuaire de la Loire. Au Conseil Régional, la question métropolitaine a longtemps été portée par O. GUICHARD, et les élus du Conseil Général ne viendraient aller à l'encontre du rayonnement de la métropole « tant que la Ville ne vient pas sur ses terres politiques »<sup>145</sup>. En somme, la co-existence de plusieurs éléments ont pu favoriser l'émergence d'un projet métropolitain. Par ailleurs, des événements culturels ont également participé à la construction du rayonnement de Nantes au niveau départemental et régional (Royal de Luxe, les « folles journées »). L'association de la CAREN (Communauté d'Agglomération de la Région de Saint Nazaire) dans l'élaboration du futur SCOT comme dans la SEM sont des signes de coopération à l'échelle métropolitaine tout à fait nouveaux, et laissent présager du rôle que pourrait également jouer la SEM dans l'élaboration du futur SCOT de la métropole.

### **II. C. 3. Le système politique AYRAULT**

Alain BESSON (BESSON 2004) décrit le « système Ayrault », non pas comme un « réseau » de contrôle, au centre duquel se situerait J-M AYRAULT, mais il présente J-M AYRAULT comme préférant « annexer les réseaux des autres » en s'appuyant sur ces relais sans chercher à les approprier. Il compare cette stratégie à la gestion politique Mitterrandienne. La logique est de n'[être d'aucune coterie, de n'être redevable de personne ] ». En revanche, « quand il choisit quelqu'un, il se l'attache... ». L'auteur rappelle cependant que J-M AYRAULT « prend parfois un malin plaisir à court-circuiter cette organisation ». Ainsi, J-M AYRAULT est l'un des acteurs qui sait le mieux exploiter des ressources, des espaces de pouvoirs semblent fondre au fil du temps, en particulier ceux de l'opposition politique. L'homme a su rallier O. GUICHARD, président de la Région Pays de la Loire pendant longtemps, ancien leader politique de droite. Selon R. DANTEC, élu municipal « vert », « le consensus avec O. GUICHARD a permis de « tuer la droite qui n'avait plus d'espace politique ». Les oppositions avec le Conseil Général n'ont pas su faire gagner la droite aux élections de 2004. Au Conseil Régional, les dernières élections ont vu la victoire de J. AUXIETTE, maire

---

<sup>145</sup> Entretien

socialiste de la Roche-sur-Yon dans un bastion historique de la droite. Le chercheur J.LAGROYE a analysé les liens entre un maire avec son milieu politique, notamment J. CHABANS-DELMAS à Bordeaux. Il y apparaît qu'au-delà des choix partisans, J.CHABAN-DELMAS a su légitimer et maintenir sa position en utilisant son accès au centre politique national(ses réseaux Parisiens) dans un contexte de crise économique locale. Dans le cas nantais, il ne semble pas que J-M AYRAULT ait eu recours au centre politique national pour se légitimer localement. Selon A. BESSON, son approche « pragmatique » et le maintien des chefs de réseaux sociaux existants et la construction de quelques cercles d'une nouvelle génération (Club Kervégan, ACEL , ...) constitués au fil des mandats ont permis à J-M AYRAULT de se maintenir et de faire quasi-unanimité en tant que leader local.

#### Les projets de ce type sont-ils les périmètres réservés des élus leaders locaux ?

A. BESSON relate les dires d'alliés et d'adversaires de J-M AYRAULT, qui lui reconnaissent une certaine habileté à rallier divers milieux sociaux et politiques, voire des opposants (J-J REGENT en est l'un des exemples). Evoquant les grands chantiers de l'avenir, A. BESSON précise que J-M AYRAULT ne portera pas seul le projet du futur aéroport mais précise qu'il portera « seul en revanche, [...] « le poids du futur de l'île de Nantes, du grand projet de ville Malakoff-PréGauchet, des travaux d'embellissement urbains prévus dans les secteurs Château-Feydau, ou de Budapest-Bretagne-Calvaire, des mutations technologiques... » (BESSON 2004). Que peut signifier ce portage politique seul du projet Ile de Nantes pour un maire reconnu pour sa capacité à rallier des représentants politiques et économiques à ses causes ?

#### Le resserrement de la MOU nantaise

Au quotidien, le fonctionnement de la MOU doit combiner avec l'emploi du temps du président de la CUN, du maire de Nantes, et du chef du Parti Socialiste à l'Assemblée Nationale. Selon A. BESSON, J-M AYRAULT fonctionne avec la confiance qu'il accorde à quelques personnes que l'auteur surnomme « les sherpas » : B. PAVAGEAU au secrétariat général de la Ville, L. THERY ancien directeur général de services et remplacé aujourd'hui par Ph. MAHE, Th. VOLLANT, directeur de cabinet à la CUN, A. TEXIER pour les affaires ministérielles à Paris.

Notre étude a des liens avec les modes de gouvernement des grandes villes, sur lesquels assez peu d'informations empiriques ont été accumulées au fil du temps. Les travaux sur les politiques et leur administration sont assez peu nombreux, pour les grandes villes par rapport

à l'étude des villes moyennes. B. JOBERT et M. SELLIER <sup>146</sup> ont distingué deux modèles d'administration dans leur étude sur les gouvernements des grandes villes. Ces deux modèles venaient à la suite du « modèle bureaucratique traditionnel de l'administration exécutive. On distingue le [modèle du type « technocratique » des municipalités hétéronomes » qui se caractérisaient par la pénétration de normes centrales au niveau local et le modèle de type politique qui se fonde sur l'autonomie locale et qui entraîne la mise en place d'une élite technico-politique sous l'influence prépondérante du maire ] (BORRAZ 1994).

La production urbaine remet en cause la classification de l'activité des mairies de D. LORRAIN, de S. DION, de O. BORRAZ. Les travaux de O. BORRAZ sur les collectivités locales portent davantage sur les liens entre les élus et les services que sur la structuration des services pour la production urbaine. Ce dernier sépare la production d'espace public (en service technique) de la production de logement (en service d'animation). La gestion des permis de construire qui peut-être une activité déterminante pour l'évolution du projet urbain est une activité administrative dans sa classification, or elle n'est pas routinière ni prévisible dans nos processus de projet. L'attribution du permis est un moyen de pression informel, le permis est utilisé comme un instrument décisif auprès des investisseurs s'ils ne respectent pas l'« esprit du plan guide ». Cette activité administrative est donc un instrument de projet donc le rythme d'obtention n'est pas systématiquement prévisible. Notre analyse de la régulation de la production urbaine se veut donc plus générale sur le fonctionnement des gouvernements urbains.

#### **II. C. 4. Quelles sont les modalités de la régulation politique développée en vue des projets tel que celui de l' « île de Nantes-rives de Loire » ?**

Comme nous l'avons évoqué plus haut, certains élus sont en charge du projet Ile de Nantes - Rives de Loire, et les projets thématiques peuvent éventuellement mobiliser des élus thématiques ou territoriaux. Cette manière de fonctionner ne convient pas forcément, notamment par rapport au respect de telle prérogatives ou de certains souhaits. Ces négociations doivent se faire entre élus et techniciens tout au long du projet. Nous faisons l'hypothèse que les instances de décision politiques sont davantage des cellules d'information et de validation que des instances de négociation sur le choix d'intervention sur telle commune ou dans telle politique. Sur les territoires des communes, la conférence des maires

---

<sup>146</sup> JOBERT B., SELLIER M. , « les grandes ville : autonomie locale et innovation politique », in RFSP, N° 2, avril 1977, vol. 27, cités par O.BORRAZ (1994)



peut éventuellement constituer une instance de négociation, mais elle n'a pas de statut officiel sur le plan juridique. Même si les attributions de la Ville de Nantes en matière d'urbanisme sont relativement restreintes, certaines missions sont restées au sein de ses services. En effet, concernant la gestion de l'espace public, le service des espaces verts est resté au sein de chaque commune. La politique culturelle est restée à la Ville. Le service d'instruction et de délivrance des permis de construire est également resté à la Ville. En 2005, les services de la Ville tentent de se doter de moyens d'intervenir dans la politique de l'habitat sur le territoire communal. Pour cela, des dispositifs de coordination générale auxquels participent élus et techniciens ont été mis en place : des groupes techniques de coordination (GTC). Ces groupes ont pour vocation d'assurer le pilotage ou le suivi des projets. Les sujets concernant l'île de Nantes peuvent donc y être évoqués, le plus souvent c'est dans une logique de suivi<sup>147</sup>. Notons que les équipements culturels qui sont développés sur l'île mobilisent amplement les services de la Ville et les élus concernés. Des réunions hebdomadaires associant l'élus vice-président en charge du projet Ile de Nantes Rives de Loire et l'équipe de projet de la SEM sont organisées, et ont un rôle de pilotage et de suivi. Il peut y être évoqué le règlement de conflit entre des riverains et des élus politiques, des modalités de coopérations avec tel ou tel investisseur. Ces réunions peuvent aussi servir à l'énonciation des risques politiques liés au projet. Des rencontres ponctuelles entre les représentants de la SEM et le président ou le vice-président peuvent également avoir lieu. Certains dossiers financiers ou techniques peuvent être présentés en commission d'urbanisme et ou en conseil communautaire. Ces deux dernières instances sont des espaces de coordination et de validation obligatoires et se retrouvent dans toutes les communautés urbaines. Ces diverses instances sont autant d'espaces de régulation des choix politiques qui sont faits et n'en excluent pas d'autres moins institutionnalisés, qui peuvent s'opérer dans les divers cabinets des vice-présidents.

---

<sup>147</sup> Entretien

## PARTIE III. CHAPITRE III. MODES DE GOUVERNEMENT ET GOUVERNANCE DE PROJET

### III. A. LES MOU : VERS UN REGIME SYMBOLIQUE ET/OU TERRITORIAL

#### III. A. 1. Le rôle du référentiel, pour la programmation et le mode d'action publique

Le référentiel des acteurs publics noyaux de la MOU du projet "Lyon-Confluence" semble s'inscrire dans un discours public sur la métropolisation qui est développé depuis longtemps, et qui a permis l'édification de nombreux grands équipements (cite internationale, pôle informatique, centres de recherche, grandes écoles...). A Nantes, le référentiel est surtout constitué d'un discours public sur un territoire collectif qui prend en compte le patrimoine naturel, ( après un travail fort sur l'image dans les mandats précédents à Nantes). Voyons plus en détail le rôle de ces référentiels dans les modes de programmation. Nous avons pu évoquer le rôle de l'élaboration d'un référentiel en vue du projet Ile de Nantes- rives de Loire, notamment visible dans la politique culturelle. A Lyon, le référentiel en tant que support discursif sur l'avenir collectif sur un territoire est plus difficile à distinguer. Le référentiel, s'il y en a un, serait plutôt un référent-métier , basé sur un mode d' action par planification stratégique, qui serait plus ou moins planifié selon les échelles de territoire. Aussi, nous pouvons nous demander si l'existence d'un référentiel collectif territorial n'est pas plus le fait d'un territoire où la dynamique de développement économique est plus incertaine, comme à Nantes. Dans ce cas, l'une des ressources mobilisés par les acteurs de la MOU est la construction d'un discours collectif liant histoire collective et une sorte de poésie sur des lieux comme c'est le cas à Nantes. A Lyon, c'est davantage des ressources expertes directement tournées vers l'action. Cette différenciation entre les ressources mobilisées pour les MOU est- elle liée aux cultures locales différentes de l'action ? A la faiblesse des ressources financières pour un projet ? Aux difficultés de planifier et de définir des accords collectifs ? Dans un cas, le référentiel de l'élaboration du projet est comparable à celui des politiques publiques mais il a d'autres caractéristiques : le référentiel s'élabore à partir d'accords sur les objectifs sans proposer de méthode pour les atteindre, celles-ci se définissent au fur et à mesure de l'élaboration. A Lyon comme à Nantes, le référent d'action des dynamiques de projet repose sur l'évolutivité, le respect ou l'appui sur le patrimoine, sur le paysage, sur la mémoire collective explicitée, de manière moins criante à Lyon qu'à Nantes, où la culture contemporaine et ancienne participent à la constitution d'éléments de programmes. Le référent d'action s'appuie parfois sur le référentiel pour la programmation urbaine. Nous

avons déjà évoqué plus haut les référents implicites, professionnels, techniques, allant de la culture du plan à l'action zonée, de la commande directe de l' élu à la SEM, à l'approche de la ville historique... Pour Euroméditerranée, le référent d'action est celui du métier (forte présence des infrastructures dans le programme au début de l'opération), et il a évolué au fil du temps. Ces référents-métiers combinés aux référentiels utilisés dans la programmation comme à Nantes permettent une implémentation du projet progressive du projet. En effet, une partie du référentiel sur l'histoire et la mémoire a fourni une partie de la programmation culturelle, qui participe à la gestion provisoire des friches, voire au développement de nouveaux usages sur un site chargé d'histoire à Nantes. Ces référentiels utilisent la notion de mémoire, de patrimoine qui vont prédominer dans le choix de réutilisation des locaux industriels. Un autre élément important de ce référentiel est la notion de développement durable, à la mode, du quartier écologique à Nantes à la construction de lots d'habitations de haute qualité environnementale. Il mobilise de nouvelles expertises qui implémentent le référentiel. Ainsi, se met en place une sorte de dialectique au sein de la MOU, qui utilise ce référentiel au sein de la MOU. Cette dialectique va permettre de redéfinir la programmation au fil du temps et construire des accords au sein de la MOU. Notons que cette dialectique est souvent suffisamment floue pour y intégrer de nouveaux apports. La planification territoriale lyonnaise sont dans une logique très territorialisée (Vaise, Le Confluent, le GPV de Vénissieux ) avec des points d'appui, des pôles de développement spécifiques. La planification territoriale nantaise est davantage marquée par quelques grands projets (tramway, GPV, salle de concert, rocade). A Lyon, la polarité territoriale peut présenter des risques concernant l'assymétrie d'information au sein de la MOU. Par exemple, le service urbanisme opérationnel n'est pas informé de l'existence d'un groupe de pilotage sur le carrefour Pasteur. Or ce projet occupe quasiment une personne à plein temps. Se pose donc la question de la maîtrise des politiques publiques, de la lisibilité et maîtrise du travail d'un satellite. Ce problème de coordination et d'information souligne l'importance de la construction d'un référentiel au sein de la MOU, tant en matière de programmation que de gestion de la production. La SEM "Lyon-Confluence" est pilote de sa programmation, le service de la planification territoriale suit l'évolution du projet dans ses grandes tendances. Ainsi, la COURLY risque de rester dans une logique de zoning à mailles plus ou moins larges selon la taille des projets. Elle pratique donc la planification à grande échelle. La gestion de la mise en transversalité et en compatibilité des diverses politiques est confiée aux équipes externalisées à la COURLY. Dans le cas nantais, le mode de programmation a fortement mobilisé le référentiel historique notamment pour la programmation culturelle et de touristiques

(machines, voyages). Deux modes de programmation différents se sont développés selon le degré d'ouverture de la Mission "Ile de Nantes" ou de la SEM. G. PINSON (PINSON 2002) parle de *policy discourse*, participant au méta-projet. Il semble qu'il n'y a pas d'ingrédient pour un méta-projet à Lyon, où la COURLY semble une organisation symptomatique du choix de la planification et de sortir la territorialisation des politiques publiques : elle délègue ces missions à des satellites ou à des équipes dédiées. Le centre de l'organisation se concentre sur des activités de pilotage à grosses mailles et de contrôle aval de la production urbaine. La dimension opérationnelle est fortement opérationnalisée et partagée avec d'autres maîtres d'ouvrages (mairie et COURLY dans les missions) ou déléguée à des satellites (SERM ou SEM dédiée). Ainsi, au lieu d'un référentiel type pour un projet comme c'est le cas à Nantes, la COURLY mobilise un référent d'action qu'il met en place selon la taille et les enjeux politiques du projet. Ainsi, à Lyon, il n'y a pas de référentiel par projet reposant sur une rhétorique collective. Aussi, se développe une antenne de grands équipements, comme dans les opérations de développement des années 1970 développées par l'Etat. Il n'y a pas de discours sur un avenir collectif, lié à l'histoire ou à la mémoire. Pour Euroméditerranée à Marseille, on observe aussi une faible rhétorique sur l'avenir collectif, aussi se développe dès le début du projet des projets d'équipements, d'infrastructures, dont l'originalité de la programmation reste faible, et aboutit à assez peu d'innovations programmatiques. A Nantes, le choix de la MOU s'est porté sur un processus de projet concourant pour les divers participants de la MOU, et aboutissant à la recherche de missions métropolitaines pour la structure dédiée. Au lieu de planification stratégique au sein de la CUN, on peut observer du management stratégique avec comme supports : un discours, un référentiel, et l'invention d'une méthode ad'hoc. Le référentiel a longtemps été au centre du processus de projet, comme si l'on cherchait une confusion des desseins à grande et à petite échelle pour l'agglomération métropolitaine. Aussi, la stratégie est évolutive tant au plan organisationnel que programmatique. Le référentiel apparaît comme une protection par rapport à la production urbaine basée sur la logique de la table rase, ce qui est en partie le cas à Marseille et à Lyon. Or en présence d'un référentiel, une forme de management stratégique est possible, même si ce référentiel évolue lui aussi durant le processus de projet. Dans ce cas, le projet semble plus intégratif de diverses échelles. La MOU peut rapidement mettre à l'écart ce référentiel ou le remobiliser afin de légitimer son action.

### La MOU et les régimes de production urbaine.

Le resserrement de la MOU sur les appareils techniques et politiques de la CUN, des villes et des satellites dédiés, remet en cause, la logique des régimes urbains concernant l'exercice de la MOU. Ce constat nous amène à concentrer nos analyses de la MOU et de l'action publique sur le fonctionnement de ces institutions les plus impliquées, en particulier sur les éléments qui leur permettent de coopérer. A Nantes, une étape décisive de la gouvernance du projet a été l'élaboration du projet Nantes 2005 qui a permis de lancer le concours de maîtrise d'œuvre. Le projet « Nantes 2005 » positionnait la Loire comme support majeur du développement de la métropole Nantes- Saint Nazaire, et l'île de Nantes comme un espace privilégié de cette métropolisation. A l'image de la littérature sur les régimes, nous pourrions croire qu'il s'agit là de la naissance d'un régime symbolique. En effet, « les régimes symboliques constituent des coalitions qui oeuvrent en faveur de la requalification (revitalisation) urbaine : l'objectif poursuivi est, à travers une série d'actions urbanistiques, de transformer l'image de quartiers ou de communes, ayant subi les effets de crise, de manière à capter des investissements (publics et privés) et attirer de nouveaux habitants issus de couches moyennes. [ ...] Les régimes symboliques poursuivent des objectifs qualitatifs. [...] Les collectivités locales sont contraintes [dans les situations de déclin économique] de bâtir des stratégies pour rendre attractif le territoire dont elles ont la charge, et séduire par ce biais les investisseurs. La construction de nouvelles images et la manipulation de symboles sont l'occasion de produire des consentements »<sup>148</sup>. Nous avons en effet constaté, pour le projet « Ile de Nantes –rives de Loire » qu'une sorte de « référentiel de projet » avait été mis en place pour l'émergence du projet au sein des collectivités locales et avait contribué à la construction d'une image ou du moins de points d'appuis pour la future métropole. Ces éléments d'appui du référentiel sont la référence historique du développement collectif ancien et futur par le fleuve, référence mise en scène sur le plan culturel et renforcé par l'idée d'un espace estuarien collectif. Notons que cette étape d'élaboration du référentiel ne s'est réalisée qu'entre techniciens de la Ville, de l'agence d'urbanisme et du District. Bien que ce document ait été largement distribué, et diffusé par la suite, son élaboration n'a pas mobilisé d'acteurs économiques, ni d'habitants mis à part une exposition à l'espace J. DEMY. C'est semble-t-il un choix de la Ville à cette époque. Mais, ceci peut s'expliquer par la position du nouveau DGS qui devait devenir responsable de l'agence d'urbanisme à cette époque, mais dans les faits, choix des intervenants du processus d'élaboration de « référentiel » était restreint aux

---

<sup>148</sup> NOVARINA G. , « la conduite des demandes sociales par le projet d'urbanisme », ARU, N° 80-81, pages 177.

acteurs techniques des gouvernements urbains. Et par la suite, peu d'actions ont été engagées par les collectivités locales pour construire l'adhésion des habitants et des acteurs locaux alors que l'une des caractéristiques des régimes symboliques est de rallier les acteurs locaux à leur objectif de requalification. Quelques initiatives des collectivités locales vont cependant dans ce sens. Par exemple, les événements sur la pointe de l'île, issus de la politique culturelle participent à développer une pratique des lieux par les habitants de l'agglomération et à développer une culture quelque peu symbolique et historique de ce territoire de l'île. Or, l'une des caractéristiques des régimes symboliques est de mettre en place des dispositifs de concertation et de négociation afin de capter l'expression du grand nombre. Nous observons dans nos processus de projets que, ni pendant la phase d'émergence, ni pendant la structuration des équipes de projet, ni pendant l'élaboration de la convention publique d'aménagement, des dispositifs de consultation des groupes sociaux n'ont été mis en place. Et les acteurs économiques locaux n'ont pas non plus été sollicités. Par contre, divers groupes sociaux peuvent être mobilisés très ponctuellement sur certains éléments du projet. Le Conseil de Développement a par exemple été sollicité concernant l'aménagement de la Loire. Les habitants de l'île sont ponctuellement sollicités dans le cadre d'enquêtes publiques, mais les citoyens de l'agglomération ou des représentants associatifs ne sont pas conviés aux dispositifs de construction de visions communes ou d'objectifs. Les comités consultatifs de quartiers ont été progressivement écartés du processus. Plus récemment, des grandes réunions publiques ont été organisées dans plusieurs quartiers de la ville. Le PCADPEL a été élaboré avec des représentants d'institutions locales, mais il est resté relativement confidentiel par rapport à la société civile. A Lyon, de nombreux dispositifs de consultation ont été mis en place pour le projet du Confluent, mais il parvient difficilement à mobiliser les citoyens qui n'habitent pas le quartier. Le CIL du quartier est convié aux réunions et informé régulièrement. Mais le choix d'intervenir sur le Confluent est issu du processus de planification stratégique de l'agglomération. Le plan Lyon 2010 a certes mobilisé de nombreux acteurs locaux issus des milieux économiques et sociaux, mais en vue du projet Lyon Confluence, il n'y a pas eu de démarche ni de dispositif de consultation comparable. Toutefois, une information très importante sur l'évolution du projet, et une recherche de recueil d'avis à travers des cahiers, des expositions et des recueils organisés ponctuellement. Quelques séances de débat sont également mises en place, entre élus et la société civile. De même, des débats organisés pour l'ensemble de l'agglomération dans le cadre du conseil de développement ont pu porter sur des thématiques développées dans le cadre du projet Lyon Confluence, telle que la place des loisirs et du commerce. Notons que la poursuite du

processus de projet de Lyon Confluence est fragile à certains échelons politiques. Certains aspects ne sont pas soumis au débat public. En effet, le processus est soumis à des réticences politiques des élus de l'Ouest de l'agglomération en raison des implications d'aménagement routier dans le cas du déclassement de l'autoroute sur la presqu'île et du contournement routier que cela impliquerait pour l'Ouest de l'agglomération. Aussi, le choix a été fait d'intervenir sur les espaces les plus maîtrisés politiquement excluant l'autoroute et le marché de gros (MIN). Par ailleurs, les espaces d'expression sont assez peu nombreux pour les acteurs économiques et sociaux dans les processus de projet pour élaborer une vision future ou des objectifs à l'échelle du projet. Même si les acteurs économiques lyonnais sont largement associés dans des cercles privés ou publics animés par l'ADERLY (Agence de Développement de la Région Lyonnaise), ils ne participent pas directement ou spécifiquement à l'élaboration du projet Lyon Confluence. Ils n'interviennent pas ou peu à l'échelle du développement du projet, à son élaboration. Toutefois, contrairement à Montpellier, pour le projet de développement commercial d'Odysseum, des accords avec les chambres de commerces et de métiers ont eu lieu très tôt à Lyon. Des collaborations ont été développées par exemple dans le cadre d'études sur la dynamique commerciale de l'agglomération en vue du futur pôle de loisirs et de commerces par exemple. Ces divers éléments ne nous permettent pas de qualifier ces MOU de régimes urbains, même si dans une certaine mesure, la MOU nantaise a un certain temps joué sur un référentiel fortement lié à l'histoire avec une certaine dimension symbolique. Mais, nous ne pouvons pas qualifier les MOU des projets lyonnais et nantais de « régime symbolique ». Par ailleurs, l'analyse de la MOU permet de dépasser l'approche de l'action urbaine comme elle a pu exister dans les années 1970, indiquant des gouvernements urbains qui tentaient parfois de gouverner avec les « demandes sociales ». Cela ne semble pas être le cas pour ce type de projet de nos jours. Ici, il semble qu'une collectivité locale telle qu'une communauté urbaine est plus dans une position de pourvoyeur de moyens pour l'innovation et le renforcement de la compétitivité du territoire de l'agglomération, que dans celle de régulateur des demandes sociales ou de l'équité territoriale à en croire les modalités de ce type de projet. Certaines approches de la régulation identifient dans ces projets la logique du « schumpeterian workfare state »<sup>149</sup>. En effet, les gouvernements urbains cherchent à travers le soutien privilégié au développement d'un territoire de l'agglomération, à constituer un espace compétitif. L'objectif général est alors d'entraîner une promotion de l'ensemble du territoire. Aussi, les institutions locales

---

<sup>149</sup>PAINTER J., « régulation theory, post-fordism and urban politics », in D. JUDGE, G. STOKER, H. WOLMAN, *theories of urban politics*, ed. SAGE, 1995, page 286.

s'inscrivent dans des logiques de marché du territoire innovant, compétitif. Toutefois, comme l'a montré J. DUBOIS sur Euroméditerranée avec l'exemple de la rue de la République, vaste territoire de l'opération, cette compétitivité ne peut pas émerger sans une intervention minimale sur les plans sociaux <sup>150</sup>. Nous n'assistons pas dans nos projets à l'association d'acteurs sociaux ou économiques locaux majeurs au sein de la MOU. Ces acteurs peuvent être ponctuellement consultés (OPHLM, Conseils de développement, association de promoteurs locaux, comités consultatifs de quartier...) mais ils ne semblent pas faire partie de la MOU. Ceci indique que les MOU ne sont pas non plus des régimes urbains de par l'instabilité des acteurs et le type d'acteurs mobilisés si nous nous référons aux retraits des acteurs économiques locaux au fil du projet, qui vont être remplacés par d'autres acteurs. De plus, ces acteurs sont davantage des institutions ou des banques nationales que des acteurs économiques locaux. Il serait certes naïf de considérer que des cercles privés associant des acteurs économiques ou institutionnels locaux n'existent pas, mais nous constatons qu'ils n'interviennent pas en tant qu'investisseurs directs dans la MOU des projets. Ces MOU ne sont ni des régimes urbains symboliques, ni des régimes urbains territoriaux. Toutefois, ceci n'indique pas pour autant que ces MOU ne gouvernent pas sur leur territoire.

### **III. A. 2. Vers une régulation politique de la production urbaine**

#### **La régulation politique revêt plusieurs formes.**

Ici, nous ne nous préoccupons pas du mode de régulation politique de la ville en général, mais celui de la production urbaine. Toutefois, les modes de régulations d'une ville sous les aspects socio-économiques peuvent nous apporter des connaissances sur les ressources de la régulation politique locale en général. Nous nous garderons bien de confondre la gestion politique d'un projet avec celle d'une municipalité ou d'une institution intercommunale : la gouvernance de projet n'est ni la gouvernance locale ni le mode de gouvernement d'une institution. D'ailleurs, ce serait également le cas pour une politique publique à mener tant en institution communale qu'intercommunale. Dans la mesure où tout milieu politique est caractérisé par des modes d'échange ou de négociations politiques généralement évolutif, selon la diversité des objets de l'action publique à mener. Dans ce cas, des formes de régulations politiques se mettent en place afin de pouvoir gouverner. La littérature française qui évoque des modes de régulation politique a longtemps désigné les agendas locaux comme

---

<sup>150</sup> DUBOIS, J. « la place des négociations localisées, des accords bilatéraux et des intéressements mutuels dans le pilotage d'un projet urbain », pages 57-65, in P. AUBERTEL, R. DORMOIS, C. GILIO, J-P. GAUDIN (coord.), « Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine », actes du séminaire, PUCA, 2005.



« des succursales standardisées de l'agenda national, [où] l'intérêt général local [était] une déclinaison d'un intérêt général supérieur, défini au niveau national. Les ressources mobilisées dans le cadre des politiques urbaines étaient des ressources pourvues par l'Etat de manière indifférenciée » (BORRAZ 1994). Dans ce cas, les modes de régulation désignent « l'ensemble des mécanismes sociaux et des arrangements institutionnels qui concourent à la coordination des activités sociales, à l'intégration des individus et des groupes dans des ensembles socio-politiques, à la structuration et à la gestion des conflits et, à la construction et à la reproduction d'un ordre local situé » (COMMAILLE JOBERT 1998). Nous allons voir avec l'analyse des projets que l'intérêt général local, s'il existe, est difficile à identifier. Il n'est plus une déclinaison d'un éventuel « intérêt général supérieur », mais plutôt une régulation territoriale négociée impliquant plusieurs acteurs parapublics et privés. Par ailleurs, notre attention se portera sur les éléments de régulation du projet Ile de Nantes – Rives de Loire et nous constaterons que dans les contextes intercommunaux subsiste le « présidentialisme municipal » (PINSON 2002). Nous faisons l'hypothèse qu'un leadership intercommunal prévaut dans la régulation politique de ces projets au sein des gouvernements municipaux et intercommunaux. Nous le constatons à Lyon et à Nantes où les maires de la Ville-centre est également le président de l'institution intercommunale. Pour autant, nous notons que les territoires des projets sont sur la commune-centre, les modes de régulation politiques seraient peut-être différents si les projets portaient sur une commune périphérique.

#### Les modèles historiques des grandes villes dans le modèle politico-administratif local

Les grandes villes (BORRAZ 1994) échappent en partie au système de la régulation croisée défini par P. GREMION (GREMION 1976). En effet, M. CROZIER et J-C THOENIG situaient les grandes villes à la fois dans le modèle et hors du modèle. Elles étaient exclues du modèle parce qu'elles posaient des problèmes d'une nature trop différente de ceux qui étaient habituellement traités par les bureaucraties et les notables. Elles en faisaient également partie mais avec ce privilège réservé aux cumulants : celui de contourner tous les obstacles intermédiaires pour s'adresser directement à Paris. L'exemple de J. CHABANS DELMAS à Bordeaux étudié par J. LAGROYE illustre les liens entre le maire et le préfet de 1958 à 1972, mais aussi le positionnement du maire ayant une stature nationale pour se positionner en « accédant » au centre du pouvoir parisien pour sortir Bordeaux de la crise économique.

### L'institutionnalisation des gouvernements locaux

Les travaux de G. PINSON permettent de saisir les acteurs impliqués dans le projet dans la phase d'émergence, mais en raison de la date de l'étude, il est difficile de saisir comment les institutions locales se mobilisent une fois que le projet est pris en charge dans le cadre d'une SEM pour le projet nantais. Toutefois, ses travaux sont riches en information pour identifier le type de coalition d'acteurs en vue d'un projet de territoire qui s'est structuré au fil du temps. G. PINSON note en particulier le retrait progressif des acteurs économiques dans le développement du projet au fil du temps au profit d'institutions liées au gouvernement urbain en charge des questions urbaines (agence d'urbanisme, CUN, Ville de Nantes...). Toutefois, l'auteur ne néglige pas les dynamiques de coalition qui ont permis de constituer une projection collective à l'échelle de l'estuaire. Il note que « la coalition est suspendue à la dynamique de projet » mais [elle tend à diminuer avec la baisse d'intensité de l'activité prospective] (PINSON 2002). Et cette dynamique de projet tend plus à combiner une « pluralité de logiques d'action » qu'une « coalition d'acteurs circonscrite institutionnellement ». Ainsi, l'auteur précise que c'est la dynamique de projet qui « suscite la coalition » (PINSON 2002) et non l'inverse.

### Les institutions locales et certains acteurs économiques

Les acteurs économiques locaux (CCI par exemple) sont parfois présents dans l'émergence du projet mais ils disparaissent progressivement dans le pilotage de la MOU pour laisser place à des partenaires économiques du secteur de l'aménagement. Dans les cas de nos projets, les CCI ou des personnes issues de la bourgeoisie locale ont pu jouer un rôle initiateur dans la dynamique de projet. Très vite, le relais est assuré par des institutions publiques, des collectivités locales, des agences d'urbanisme... Les acteurs économiques réapparaissent de nouveau dans le processus de projet au moment de la constitution des investissements. Dans ce cas, ils bénéficient à nouveau d'une forte connotation institutionnelle. Ils sont mobilisés en tant qu'investisseur, mais n'auront généralement au sein du CA qu'un rôle consultatif. A Lyon la faible mobilisation des acteurs du MIN est un signe criant que les échanges avec les acteurs économiques présents sur le site sont très faibles. Alors que l'avenir de l'ensemble du projet peut-être remis en cause par le maintien de leur activité sur le site, très peu de négociation ou d'association sont engagées auprès de ces potentiels partenaires. La question de leur devenir est laissée à la charge des élus politiques. Pourtant la Ville est propriétaire de l'ensemble du foncier du MIN (JISTA 1999). Le choix du découpage de la ZAC ne révèle pas le contraire. La ZAC porte sur la moitié de la presqu'île, elle exclut les terrains du MIN.

pourtant, la question du déménagement du MIN est ancienne et une zone logistique a été créée à l'Est de l'agglomération à MIONS-CORBAS. Serait-ce le choix de ne pas fragiliser le projet sur le plan politique au risque d'avoir des plaintes de la part des commerçants du centre ville ? Cette situation peut indiquer une certaine volonté de maintien à l'écart des acteurs économiques locaux, du moins de la MOU. Elle peut également indiquer le choix de limiter les risques de l'opération vis-à-vis des investisseurs au sein du périmètre de la ZAC.

#### Les conseils d'administration sont-ils des espaces de gouvernance de projet ?

Par ailleurs, à l'échelle du conseil d'administration (CA), autre forme institutionnalisée de l'exercice de la MOU, il pourrait s'exercer une forme de gouvernance du projet. Alors que les collectivités locales sont majoritaires dans le CA des SEM, d'autres membres du CA sont des investisseurs privés. En théorie, les CU et les Villes bénéficient d'une marge de manœuvre considérable de par leurs représentations au sein des CA. Ceci ne signifie pas pour autant que les autres membres n'ont pas de poids dans les décisions. Dans les faits, dans le cas de SEM, il semble que les collectivités principales que sont les CU et les Villes bénéficient de grandes marges de manœuvre. Dans les faits, ils seraient rarement des espaces de gouvernance de projet. En effet, ce sont des espaces de validation de choix de grande importance pour la suite du projet, par exemple en cas de changement dans le financement. Mais ce sont rarement des espaces de confrontation ou de négociation politique. Elles ont lieu avant la tenue du CA. Dans le cas de revalorisation financière du projet, les CU et les Villes peuvent voter une nouvelle programmation financière déjà validée au sein de leur collectivité respective. Les négociations politiques sont donc généralement situées dans le giron interne de chaque collectivité. Dans le cas d'investissements financiers complémentaires, nous rappelons que le cautionnaire est généralement la CUN ou la Ville. Il est difficile de négliger la place des acteurs privés dans cette instance. Mais là, il nous semble plus pertinent d'évoquer les accords préalables bilatéraux entre membres de la MOU à travers des conventions, des contrats au lieu d'établir le CA comme un espace privilégié de gouvernance de projet. Ainsi les CA seraient des espaces de validation plus que des espaces de confrontation et de négociation ouverte au sein de la MOU. Et ceci s'avère également être le cas pour l'EPAEM à Marseille. Pour Euroméditerranée, les financements sont très partagés entre multiples collectivités locales et l'Etat est un financeur direct. Une répartition des engagements financiers a été définie dès le début des projets. Elle pourrait être remise en cause, mais cela n'a pas été le cas, même lors des dernières rallonges financières. Aussi, en cas de nouvelle programmation financière, les négociations sont longues, mais elles ont lieu en dehors des CA. Ainsi, parfois des formes de

régulation s'opèrent au sein des CA, mais cela s'avère exceptionnel. Dans les faits, les CA jouent assez peu le rôle de régulations internes au sein des MOU. Les débats ont lieu dans des espaces moins ouverts, ou dans d'autres cas se relaient sur le plan technique et peuvent se traduire à l'échelle du projet par partie, par le blocage d'un investissement financier ou de l'avancement d'un projet immobilier par exemple. Nous allons illustrer les difficultés dans l'exercice de la MOU de cette régulation qui selon son existence ou son importance désigne la gouvernabilité du processus du projet, et par conséquent des risques sur les pratiques (gain ou perte de temps, de moyens financiers...) à travers l'exemple d'une ligne de transport qui passe sur le territoire de l'Île de Nantes.

### **III. B. VERS LA COOPERATION TERRITORIALISEE OU LA REGULATION TERRITORIALE**

#### **III. B. 1 La coordination interinstitutionnelle à travers les projets**

##### Le pôle de loisirs et la contrainte politique de production

Le montage du projet de pôle de loisirs positionne la MOU lyonnaise dans une logique de dialecticien avec les milieux privés, mais ne voulant pas jouer le rôle de programmeur des commerces sur le territoire du projet. Le positionnement peut-être perçu comme un risque très important pris par la MOU publique sur le devenir économique et urbain de la presqu'île lyonnaise.

##### Les projets d'infrastructures en co-maîtrise d'ouvrage

La co-maîtrise d'ouvrage nécessaire pour les projets d'infrastructure notamment pour des raisons financières et de co-responsabilité implique des montages complexes. Dans ces types de projet, ce sont des partenariats pluri-institutionnels qui sont mis en place entre agences parapubliques nationales comme la Compagnie Nationale du Rhône (CNR), avec Voies Navigables de France (VNF) ou la Réseau Ferré de France (RFF), avec des collectivités locales ( la Communauté Urbaine et le Conseil Général ...). Ces configurations partenariales pour des projets précis favorisent ce que nous nommons la « régulation territoriale ». En effet, chaque montage est négocié entre la SEM, la CU concernée, les partenaires parapublics et chacun des partenaires se positionne comme une agence indépendante, ne travaillant pas forcément dans un cadre prédéfini du type plan d'aménagement du territoire ayant un statut supérieur par rapport aux intentions du projet, ou aux documents de planification des collectivités locales. La négociation de la mise en œuvre ou de la modification des divers

plans et documents de projets est décidée au cas par cas sur les plans techniques et politiques. L'affaire des marchandises dangereuses traversant la presqu'île de Perrache en phase de densification peut illustrer le développement de cette logique de régulation locale. En effet, lorsque les projets de modification de voies ferrées sur la presqu'île de Lyon Confluence ont fait l'objet d'une étude d'impact, la Préfecture de Région est intervenue en signalant les risques encourus en liens avec ces matières dangereuses en zone urbaine. Ce problème soulève les questions du contournement ferroviaire de Lyon, du ferroutage au niveau national, de la responsabilité des risques chimiques qui revient à l'Etat. Ce sont autant de projets et de plans prévus depuis plusieurs années qui peuvent compromettre la poursuite de l'ensemble du projet. Le risque a été atténué après assurance d'une seule fonction de passage à ce niveau de parcours des matières dangereuses. L'intervention personnelle du président de la Communauté urbaine, quelques avis experts ont reporté dans le temps cette question des risques de transport de matières dangereuses, mais la régulation locale de ce type de problème n'a pas forcément d'impact sur l'évolution des plans d'infrastructures nationaux. Le projet de réaménagement du carrefour Pasteur est un exemple de co-maîtrise d'ouvrage. Le dispositif mis en place à l'occasion de la fermeture de certaines voies ferroviaires, et le tracé de nouvelles voies sur le Confluent sont des signes d'une co-maîtrise d'ouvrage multi-couches où les échanges financiers sont des facteurs déterminants du montage. Le dispositif mis en place pour la requalification du port Rambaud signe aussi une logique de régulation territoriale entre acteurs nationaux et locaux.

#### La logique concurrentielle des acteurs parapublics nationaux

A cette logique de responsabilité en cascade ou redistribuée à l'occasion des projets, s'ajoute celle des agences parapublics qui sont dans une logique concurrentielle et de rentabilité. En effet, la programmation du quai RAMBAUD peut illustrer cette logique d'un organisme émanant de l'Etat, VNF, qui s'inscrit dans une démarche de rentabilisation de son patrimoine. Afin de rester investisseur et présent dans la gestion du futur Quai Rambaud, en partenariat avec la SEM, une filiale de VNF est créée : « Partenaires développement ». Cette filiale permet à VNF d'être statutairement investisseur immobilier dans les nouveaux bâtiments des docks. Ce montage a nécessité une expertise juridique mais il permet à une agence parapublique de devenir un opérateur immobilier investisseur et gestionnaire puisque cette filiale devient sociétaire de plusieurs sociétés civiles immobilières (SCI), chacune ayant pour objet la gestion de bâtiments du port réhabilités en bureaux ou équipements culturels. Ces montages montrent une adaptation et une recherche de logique de rentabilité au sein des

agences parapubliques de l'Etat. Ceci n'est pas si nouveau, mais permet de corroborer notre hypothèse de développement d'une régulation de l'action de l'Etat au niveau local, avec des partenaires locaux de politiques ou de prérogatives nationales.

### **III. B. 2. La gouvernance de projet n'est pas la gouvernance locale**

C'est une des leçons à prendre des pluralistes. R. DAHL a observé qu'au sein d'un gouvernement urbain que les décideurs en matière urbaine n'atteignent pas ceux qui décidaient pour les activités scolaires.

#### **III. B. 2. a) du gouvernement local au gouvernement des villes**

Depuis une dizaine d'années, on observe un renouveau de la littérature sur le gouvernement local portant le débat sur les processus de globalisation et la crise généralisée des relations entre Etat et gouvernement local ou régional. Ces débats ont fait apparaître les villes comme un acteur politique dans les processus de restructuration économique. Ceci a conduit à certaines évolutions concernant l'approche des gouvernements des villes:

- à un renouvellement des études de politiques urbaines qui marquaient une rupture (ou du moins une évolution significative après la période des études marxistes) au sens des politiques menées sur les villes aux Etats-Unis et dans les pays européens et à des études de localité notamment ;
- à un développement de projets collectifs à visée comparative soit entre pays européens soit entre pays anglo-saxons et l'Europe, américains.

Le but est alors de trouver des théories de niveau intermédiaire susceptibles de rendre compte des transformations du gouvernement des villes.

Au cours des années 1980, le débat sur les relations entre l'Etat et les groupes d'intérêt a connu d'importants développements grâce en particulier à la *théorie du corporatisme* et à la multiplication des études comparatives qui ont permis de renouveler le débat entre pluralistes et marxistes. Progressivement, les études ont montré la fragmentation de l'Etat et la diversité de ses intérêts qui peuvent être en jeu dans la préparation de l'action publique. Ce que nous observons concernant l'action des agences parapubliques dans nos projets, ne semble pas indiquer le contraire.

Un autre courant a privilégié *les réseaux de politiques publiques*, c'est-à-dire un niveau intermédiaire d'analyse (*meso level concepts*). Ces concepts plus flexibles ont été utilisés afin de rendre compte de la diversité des groupes d'intérêts au sein de l'Etat tout en proposant

plusieurs types de relations entre l'Etat et les groupes qui traversent les théories précédentes (MARSH RHODES 1992).

A l'échelle locale, en particulier pour les villes, la même volonté est apparue d'essayer de développer des théories de niveau intermédiaire pouvant rendre compte finement des variations observées entre les villes et sans prétendre expliquer l'ensemble des transformations en cours. Des recherches ont été menées dans cette tendance d'étude de la gouvernance locale. Plusieurs tentatives théoriques se sont développées avec une vision relativement simpliste qui se retrouve dans le tenants des *public choice*. Avec une vision utilitariste de l'action publique, ils mettent au cœur de leur analyse les processus sociaux et politiques au sein des villes en essayant de tenir compte à la fois des effets des transformations économiques, des transformations de l'Etat et des politiques publiques. Aussi, cette approche entre dans le domaine de la *political economy*, sous la forme d'une économie politique sociologisée qui s'intéresse particulièrement aux formes d'interpénétration entre le marché, l'Etat, les autorités locales, les groupes sociaux et les groupes d'intérêt. La littérature dont on rend compte ici est le fruit du travail de politistes essentiellement, elle se différencie donc des travaux plus sociologiques sur la "localité" dont elle a d'ailleurs grand mal à rendre compte.

Alain FAURE (FAURE 2002) distingue deux courants dans l'analyse de la gouvernabilité locale. Ces deux courants se distinguent par la place qu'ils accordent aux enjeux strictement politiques des négociations collectives sur un territoire. Un premier courant a vu le jour dans les années 1980. Il portait sur les « *local government* ». En Grande-Bretagne, Jones STEWART et Pamela OWENS (1991) étudient le degré d'autonomie des villes en matière de gestion publique. Un second courant porte sur les réseaux et les ajustements collectifs qui s'opèrent à l'échelle de la région urbaine et des grands pôles régionaux. Ce courant explore la notion de gouvernance urbaine.

### **III.B. b) De la gouvernance locale à la gouvernance urbaine**

Selon P. Le GALES, l'un des promoteurs du concept de gouvernance en France, « la gouvernance est la capacité de produire des décisions cohérentes, de développer des politiques effectives par la coordination entre acteurs publics et non gouvernementaux, dans un univers fragmenté (OFFNER 1999) ». J-P GAUDIN avance que « la gouvernance vise [aussi] à créer les conditions d'un pouvoir organisé. Les résultats de la gouvernance ne sont pas différents de ceux d'un gouvernement, la différence réside plutôt dans les procédés employés ». « La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas à la sphère du gouvernement, des réseaux d'acteurs autonomes » (GAUDIN 1998).

R. RHODES et V. WRIGHT ont observé la gouvernance locale dans l'Europe de l'Ouest et en particulier, en Grande-Bretagne. Ils constatent une redéfinition des frontières et des compétences. Des conflits se développent dans la plupart des pays européens depuis le milieu des années 1970. Des changements verticaux se sont opérés tels que des relations entre les collectivités locales et l'Etat (en lien avec les réformes de décentralisation et de centralisation) ainsi qu'une redéfinition sur le plan horizontal : les gouvernements locaux ont changé. Dans plusieurs pays, ont émergé des formes de partenariats entre différents acteurs locaux et entre acteurs publics et privés. La Grande-Bretagne en est une figure emblématique. Dans une même perspective d'analyse, "en dégagant les traits d'un Etat "post-weberien", Luigi BOBBIO (RUEGG, DECOUTERE METAN 1994) souligne la double dilatation de l'Etat: sa dilatation horizontale, avec de nouveaux secteurs d'intervention et nouvelles politiques publiques, et sa dilatation verticale avec des centres de gouvernements supra-nationaux et sub-nationaux. En France, dans une analyse sur les gouvernements urbains, P. GREMION (GREMION 1976) établit une différenciation entre le système local urbain et le système local rural. Il montre la remise en cause du "modèle d'administration territorial républicain". A sa suite, Albert MABILEAU (MABILEAU 1991) a analysé les transformations qui l'ont conduit à parler du gouvernement local à la française, notamment à travers des réformes de décentralisation. Il montre que le gouvernement local français s'identifie à partir des secteurs d'intervention des institutions locales, de la capacité décisionnelle des autorités locales de l'accès des élus au pouvoir central, et ce, comme dans les pays anglo-saxons. "Malgré les limites de l'autonomie locale imposées par l'Etat et son organisation, il conclut sur l'existence d'un gouvernement local qui "devient un instrument de régulation et de stabilisation du système politique. Mais, il faut être prudent, A. MABILEAU dresse ce tableau à partir des cas des villes moyennes et petites, et non pas, à partir des villes importantes comme les capitales régionales. A. MABILEAU décrit le système local comme unifié en soulignant l'interdépendance entre collectivités locales. Il caractérise le jeu entre gouvernements locaux comme un jeu d'associés rivaux. Pour lui, la décentralisation a surtout accentué une concurrence déterminante entre les départements et les régions. Il indique que les villes ou les agglomérations ont des logiques particulières, mais il ne les distingue pas vraiment. Il semble plutôt que la décentralisation a consacré la différence entre gouvernement urbain et gouvernement rural. Dans la très grande majorité des départements français, le gouvernement de la ville de préfecture est en conflit latent ou ouvert avec le Conseil Général quelle que soit d'ailleurs la couleur politique des élus. Dans le cas des capitales régionales, il y a encore



moins d'exception à cette règle. Les élus des grandes villes ont tendance à essayer de développer le pouvoir d'agglomération à travers des districts, des SEM, des agences d'urbanisme. Ces extensions de l'influence de l'agglomération vont bien entendu directement contre les intérêts du département et de son Conseil Général dont le jeu consiste à affaiblir autant que faire se peut l'agglomération. Selon nos interlocuteurs nantais, le jeu serait davantage tenu par le respect d'une répartition ville-campagne entre la municipalité et le Conseil Général. Il serait toutefois intéressant d'étudier les éventuels évolutions de cette configuration dans le cadre de l'élaboration d'un des plus grands SCOT de France, celui de Nantes- Saint Nazaire. Analysant la gouvernance locale nantaise, G. PINSON (PINSON 2002) évoque le temps de la construction d'une coalition: « les attermolements et retards consécutifs à l'étude de Perrault permettent au projet de bénéficier de l'amélioration et de densification des relations inter-institutionnelles et la mise en place d'un système d'interpellation réciproque entre acteurs et institutions qui caractérise la décennie 1990 à Nantes ». Comme décrit dans la première partie, y participent, l'ADEAN, l'ACEL, la Ville de Nantes, la CCI, le District de l'agglomération nantaise, le port autonome. L'usage de la notion de gouvernance concernant les membres de la MOU est donc ambigu, est-il adéquat d'utiliser le terme de gouvernance urbaine ? La MOU cherche à produire une capacité d'action sur un territoire précis. En cela, il s'agit d'une forme de gouvernance pour un territoire donné. Les MOU de nos projets impliquent des acteurs institutionnels publics ou parapublics et des entreprises privées (banques, promoteurs...). La place des acteurs privés qui n'appartiennent pas à la sphère du gouvernement principal intercommunal et municipal est faible, voire marginale dans l'exercice de la MOU en phase amont. L'implication de réseaux d'acteurs et des acteurs économiques est ponctuelle et les collectivités locales tendent à rester leader de la MOU. Ces acteurs privés qui ne font pas partie de la sphère du gouvernement participent à la MOU. La MOU produit une forme de gouvernance pour le territoire de projet. C'est ce que nous dénommerons la « gouvernance de projet ». Toutefois, les modalités de l'implication des acteurs économiques pendant le développement du projet sont de plus en plus complexes : les Ports autonomes, les CCI et leurs entreprises, les syndicats portuaires, les MIN, les commercialisateurs immobiliers locaux, nationaux, internationaux, les armateurs, les investisseurs immobiliers internationaux sont autant de partenaires participant ponctuellement à la MOU. A défaut d'analyser plus en détail ces interventions conjointes ou partenariales, nous allons nous intéresser à l'exercice de la gouvernance. Selon P. LE GALES<sup>151</sup>, « on

---

<sup>151</sup> LE GALES P., « régulation, gouvernance et territoire », in J.COMAILLE, B. JOBERT (1998)

retrouve dans la gouvernance des idées de conduite, de pilotage, de direction, mais sans le primat accordé à l'Etat souverain. Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire, à la fois en terme d'intégration politique et sociale et en terme de capacité d'action. Poser cette question revient à réexaminer les inter-relations entre société civile, Etat, marché et les recompositions entre les différentes sphères dont les frontières se brouillent ». Ce qui nous intéresse c'est bien le caractère évolutif de l'action induit par le concept de gouvernance. Il annonce un pilotage évolutif tant du point de vue technique que politique, et positionne le rôle de l'Etat au second rang dans l'analyse de l'action publique au profit des acteurs institutionnels locaux. Dans le cadre de nos projets, ce qui nous préoccupe, ce sont les effets de cette gouvernance sur le projet. Pour cela, nous évoquons dans un premier temps le gouvernement urbain puis la gouvernance de projet.

### **III. B. 2. c) Le gouvernement urbain**

Comprendre le fonctionnement d'un gouvernement urbain<sup>152</sup> implique aussi de saisir une partie des évolutions institutionnelles que connaissent ces gouvernements depuis une trentaine d'années. En effet, ces changements ont eu des effets sur le rôle, le contrôle, la taille, et le mode d'élections de ces gouvernements urbains. O. BORRAZ (BORRAZ 1994) propose d'analyser le gouvernement des villes comme l'interaction entre quatre éléments :

- la politique ;
- l'administration ;
- la société urbaine ;
- les collectivités publiques.

O. BORRAZ montre comment le renforcement du pouvoir des adjoints peut s'expliquer comme une réponse aux demandes de plus en plus fragmentées et complexes de ce qu'il appelle la société urbaine. Sa problématique est celle de l'intégration de la société urbaine par le politique. Pourtant son analyse du gouvernement des villes, qui a l'avantage d'être solidement construit, montre ses limites : l'articulation entre le gouvernement urbain et son environnement reste problématique. Si la méthode de l'auteur permet d'analyser finement les relations entre maires et adjoints, elle s'avère moins convaincante dans l'analyse des relations entre autorité locale et société locale. Ce dernier point nous intéresse moins, dans la mesure où cette dimension est peu présente dans la MOU. Pour O. BORRAZ, partant de l'autorité

---

<sup>152</sup> Pour cette partie, nous avons repris de nombreuses références de A. FAURE, HDR, 2003

locale, il est alors difficile de rendre compte des relations avec la société urbaine ou de rendre compte de l'influence des différents types de réseaux, de l'histoire, du poids de groupes sociaux, de familles, de l'épaisseur du social ou de la structuration des intérêts, mais aussi des relations entre élus dans le cas d'une intercommunalité. Enfin, dans sa problématique élargie du gouvernement urbain, l'auteur cherche à défendre la position de l'irréductibilité de l'autonomie communale. Dans cette logique du gouvernement urbain, "le concept de gouvernance renvoie donc çà une vision élargie du gouvernement des villes, au delà des autorités locales et de l'Etat ».

D. LORRAIN (LORRAIN 1989) évoque la "montée en puissance des villes ". Cet aspect fait l'objet de travaux de plus en plus nombreux. Depuis longtemps, S.BIARREZ a travaillé et montré l'émergence d'un pouvoir d'agglomération et le transfert d'expertise et de ressources de l'Etat vers les grandes métropoles, mouvement qui, à son avis, a commencé dans les années 1960 (BIAREZ 1989, BIAREZ NEVERS 1993). Les recherches menées par D. LORRAIN ont apporté un éclairage plus complet sur les aspects qui nous intéressent, qu'il s'agisse de travaux sur le fonctionnement des mairies au quotidien (1989 a) sur la production des mairies et le modèle français des services urbains (1992, 1993) ou sur les travaux quantitatifs sur les mairies urbaines et leurs personnels, depuis une cinquantaine d'années. Il montre comment après la vague de nouveaux maires de 1970 et celle des maires de 1977, les villes jouent un rôle important dans le système français. Pierre GREMION, et François DUPUY avaient noté que les maires des grandes villes avaient des stratégies autonomes au sein du système politico-administratif français et échappaient dans une large mesure à la régulation croisée. Les villes constituaient l'exception au sein du modèle (DUPUY<sup>153</sup>). Le pouvoir des grandes villes et des agglomérations s'est renforcé pendant les années 1980, et il n'est pas exagéré de les présenter comme les grands bénéficiaires des réformes de décentralisation.

Parmi les indicateurs qui vont dans ce sens, on peut signaler:

- le renforcement de leurs ressources financières et humaines.
- le renforcement de leur capacité d'investissement ;
- le développement d'outils de gestion d'agglomération comme les districts et aujourd'hui les intercommunalités ;
- le développement d'un pouvoir d'agglomération ;

---

<sup>153</sup> DUPUYS dans WRIGHT, MENY (1986)

- le développement d'un pouvoir d'agglomération et le poids de la métropolisation et des représentations qui y sont associées (BIAREZ 1989);
- la montée en puissance des SEM locales ;
- la capacité à bénéficier des investissements publics dans le cadre de la concurrence entre collectivités ouvertes par les contrats de plan (DUMAS, 1991).

S. BIAREZ souligne surtout l'extraordinaire dynamisme dont elles ont fait preuve depuis une quinzaine d'années, notamment dans les domaines du développement économique, de l'urbanisme, de l'aménagement, de la culture. Ce poids politique se ressent également du fait du renouvellement des maires urbains (GARRAUD 1989) au sein du gouvernement et des appareils politiques, au sein du PS, du PC, avec le poids des maires de la région parisienne (Robert HUE est un maire) mais aussi au sein du RPR (KNAPP, LE GALES). Tout cela permet à D. LORRAIN de conclure que la France est passée "de l'administration républicaine au gouvernement urbain" (LORRAIN 1991).

Les nombreuses recherches sur le gouvernement des villes<sup>154</sup> ont donné comme constats:

- le renforcement d'un pouvoir d'agglomération ou les tentatives en ce sens pour dépasser la fragmentation due à l'émiettement communal et celui d'une nouvelle technocratie métropolitaine (BIAREZ, 1989; LEFEVRE, 1994) ;
- la multiplication des formes d'organisation impliquant des partenariats publics-privés et de fait, l'implication des acteurs privés dans l'aménagement (VERPRAERT 1992, NOVARINA 1993) et dans bien d'autres domaines comme la culture (NEGRIER 1993, SAEZ 1991), par exemple les transports (LEFEVRE, OFFNER 1990) ;
- la "privatisation silencieuse des services urbains" pendant les années 1980 et la croissance très forte des grandes firmes de services urbains selon le schéma de l'ensemblier (LORRAIN, 1992, 1993; LORRAIN, STOKER, 1995), le développement du secteur para-municipal et des différents types d'association (MABILEAU 1989, SORBETS) ;
- le développement d'une planification stratégique à moyen ou à long terme (ASCHER 1994);

---

<sup>154</sup> travaux de S. BIAREZ sur Lille et Lyon, de Gilles NOVARINA sur Grenoble, de J-Y NEVERS et du CIEU sur Toulouse, de J- C PRADEILLES sur Lille, d'O. BORRAZ sur Besançon, de J. PETAUX sur Nantes, de P. Le GALES sur Rennes, de C. BERNIE-BOISSARD sur Nîmes

- la priorité accordée au développement économique et l'évolution des politiques locales dans le sens de la compétition interurbaine (GERBAUX MULLER 1992, LE GALES 1992);
- le retrait et la transformation de l'Etat, la multiplication des relations contractuelles (WACHTER 1989 ; GREMION, MULLER 1990, GAUDIN 1993, LE GALES MAWSON 1994) au delà de la présidentialisation, le rôle croissant des adjoints pour répondre aux demandes complexes dans chacun des secteurs de l'action publique (BORRAZ, 1995) ;
- l'ouverture européenne et la multiplication des relations avec Bruxelles et avec les autres villes européennes (BALMES, Le GALES, 1995) ;
- une "révolution silencieuse" ou la montée des groupes privés (D. LORRAIN) s'opère, elle pose le risque des entreprises privées qui prennent la place de l'Etat : "le gouvernement des villes est bien au cœur des transformations verticales et horizontales de l'Etat en France. La grande entreprise devient bien un acteur à part entière du gouvernement urbain.

Ces processus de décentralisation sont les plus poussés en Grande Bretagne où plus d'une centaine de lois ont été votées depuis 1979 sur la décentralisation. On n'y note pas le souci d'uniformité, ni la recherche d'Etat jacobin. En Grande-Bretagne, la réforme de 1972 aboutit à la réduction du nombre de collectivités locales, elle prévoit dans les 7 plus grandes agglomérations urbaines l'existence d'un comté métropolitain en charge des fonctions stratégiques, alors que les districts s'occupent de la gestion des services. La plupart des grandes villes britanniques sont également dirigées par des travaillistes depuis les années 1930. Le gouvernement de M.THATCHER élu en 1979 va s'attaquer aux autorités locales urbaines pour toutes sortes de raisons politiques et idéologiques (STOCKER 1991; LE GALES, 1993; BOINNET, in BALMES, GARRAUD, HOFFMANN-MARTINOT, RITAINE, 1994). La fin de la *poll tax* par M. Thatcher va diminuer les ressources fiscales des collectivités, et le personnel municipal et local. Emerge alors un secteur semi-public local non élu qui comprend les *Housing Associations* qui gèrent des ensembles de logements sociaux à la place des autorités locales), les *Training Enterprises Councils* qui se chargent de la politique de formation britannique et qui s'occupent du développement économique à la place des autorités locales. Alors qu'en France, ce sont encore souvent les collectivités locales qui prennent en charge le développement économique. En Grande-Bretagne, des *Urban Development Corporations* (établissements publics et privés d'aménagement dans les plus grandes villes du pays), se sont organisées. Elles font de la gestion de projets afin que les

services soient capables de battre les entreprises privées lors des appels d'offre obligatoires, d'être plus efficaces dans une certaine mesure, plus ouvertes par nécessité sur l'extérieur afin de mobiliser les soutiens et partenaires extérieurs nécessaires pour répondre aux exigences gouvernementales ou pour tout simplement faire avancer des projets. L'administration locale serait devenue plus efficace politiquement pour trouver des ressources et mettre en place des programmes dans un contexte de ressources rares.

Dans une situation de concurrence entre villes, l'impératif de développement économique est devenu l'une des contraintes des gouvernements urbains. Des logiques de compétition dans le développement local se mettent en place à travers à la fois des politiques culturelles, d'aménagements, d'organisation de grands festivals. Dans ces dynamiques de repositionnement des collectivités locales en Grande Bretagne, comme en France, les sociétés locales jouent un autre rôle. Au notable tirant sa légitimité de l'élection et de son enracinement social, se serait substitué le notable tirant sa légitimité de sa capacité à produire et mettre en œuvre des politiques (ALLIES 1991). Apparaissent les figures des maires entrepreneurs (LE BART, 1991, LAGAVRE, 1994), des maires managers, de plus en plus sensibles aux modes idéologiques. « Le modèle du maire entrepreneur est devenu l'un des registres clés pour légitimer les politiques menées par un maire urbain, mais ce n'est pas le seul, et son importance est susceptible de varier. [...]. "En outre, la logique de compétition les a conduits à prendre des risques qui les [fragilisent] ». En particulier, les grands projets fragilisent les maires. Si Euralille, projet très complexe, avait été un échec, qu'aurait pu faire Pierre MAUROY ? Les difficultés qui ont assailli Alain CARIGNON, Michel NOIR, ou dans un autre registre Jaques CHABAN- DELMAS à Bordeaux témoignent des risques pris par des élus. Selon Le BART et LAGAVRE (1994), "un maire ne peut jamais [se désintéresser] d'un grand projet urbain, même s'il en confie la responsabilité au privé; la recherche de partenariat et d'alliés s'explique au moins autant par la nécessité de se protéger que par celle d'exercer un pouvoir d'influence. L'extrême fragmentation du gouvernement des villes rend difficile l'exercice du pouvoir et obligatoire la formation de coalitions plus ou moins stabilisées. La présidentialisation du pouvoir du maire est désormais battue en brèches par la complexité de la société urbaine et la fragmentation du gouvernement de la ville ». Pour ce qui est d'une coalition, il semble qu'elle est faible et évolutive pour nos MOU. La fragilisation des gouvernements « présidentiels » est difficilement avérée dans nos MOU, notamment par rapport à la société urbaine. Le gouvernement de la ville semble effectivement fragile. Les exemples de conflit sur la ligne 4 indiquent bien cette difficulté du gouvernement politique de deux projets intercommunaux à l'épreuve de la production.

### **III. B. 2. d) Les outils de la gouvernabilité : ZAC, SEM**

Dans ce cas, les choix de modes de gestion et de production jouent un rôle. La ZAC augmente la gouvernabilité :

- « Les outils de ZAC ne sont plus les mêmes qu'avant 1982, on n'est pas soumis comme dans un lotissement au droit privé. Avec la TLE quand on vous la donne, elle va partout, dans un pot, elle va sur tous les équipements. Et le principe là, c'est que l'argent, comme il a un bilan séparé, il va vers nous l'argent, et nous on le remet pour nos équipements publics. On était sûr de pouvoir justifier nos équipements ici, alors que la TLE, il faut redire politiquement. Nous on a 55 communes, nous, il faut qu'on redise à chaque commune pourquoi il faut mettre de l'argent dans tel ou tel projet. Quand vous faites un projet de ZAC, vous avez fait valider le projet dans son ensemble et après vous faites des appels de fonds bien sûr, mais sur le principe, le projet a été validé. L'outil de ZAC est important. C'est l'outil idéal pour de grands projets. Nous, on en a sûrement abusés, sur de petits projets qui n'en avaient pas besoin, mais sur des opérations comme ça, c'est une plus forte lisibilité, parce qu'on peut communiquer sur des projets d'ensemble, on met le temps qu'il faut, puis on le réadapte encore et encore, sur ce type de projet qui dure 50 ans, on prend l'outil, on dit « on fait une phase opérationnelle », on essaie de financer cette partie... »<sup>155</sup> ;
- « quand vous avez fait un dossier de ZAC épais, tous les services sont sensés être déjà au courant, enfin tout le monde en a reçu un, il y a des évolutions, mais bon, il existe » ;
- « la ZAC donne un affichage politique sur les priorités d'actions » ;
- l'affichage serait plus clair sur le plan politique : « quand on a besoin de financement pour RFF, c'est plus difficile à expliquer si vous ne l'expliquez pas dans le cadre d'un aménagement global »<sup>156</sup> ;
- « depuis les années 1982 avec la décentralisation on n'arrive plus à faire de grands aménagements sans faire de ZAC, ça nous a donné une grande liberté ».

La gestion de la gouvernabilité est complexe en intercommunalité. S'il n'y a pas d'accord global, il est besoin de justifier à chaque, sinon à chaque délibération, une justification technique et politique est nécessaire. La SEM est entre autres un stratagème pour donner un caractère irréversible au projet sur le plan politique : un investissement financier de la part des institutions permet de le pérenniser. Dans une certaine mesure, le risque politique par rapport

---

<sup>155</sup> Entretien

<sup>156</sup> Entretien

aux électeurs est peut-être accru, la permet de positionner la priorisation politique au sein de la collectivité principale.

### **III. C. DES MOYENS POUR LA GOUVERNABILITE : LES REFERENTS D'ACTION ET L'ACTION TERRITORIALISEE**

#### **L'action territorialisée**

Nous avons évoqué quelquefois précédemment la MOU en tant qu'institution, notamment à travers les diverses configurations et dispositifs de fonctionnement, de coordination. Ici, nous souhaitons caractériser l'exercice de la MOU à travers ses institutions et les implications des gouvernements de ces institutions dans les projets. En d'autres termes, nous allons évoquer comment des modes de gouvernements favorisent ou se développent en lien ou en vue de ces projets. Finalement, après avoir développé cette analyse à travers la notion de gouvernabilité, nous allons caractériser un des modes d'action publique sur la ville aujourd'hui.

#### **III. C. 1. Le référentiel pour produire , une ressource ou un facteur?**

L'émergence d'un référentiel au cœur de la MOU locale a permis la constitution d'une dynamique de projet. Le référentiel au niveau national est difficile à distinguer pour nos projets. La présence de l'Etat est multiforme, il est difficile d'y décrire une stratégie claire, L'hydre étatique laisserait place à plusieurs têtes ayant chacune sa stratégie à l'échelle de son territoire de gestion. Le référentiel à l'échelle nationale semble de moins en moins pertinent à l'égard de nos projets. Toutefois, des formes d'action publique subsistent comme nous avons pu le lire au niveau local. J-C. THOENIG (1999)<sup>157</sup> [définit l'action publique comme] « la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter ».

#### **III. C.2. La régulation, une théorie de l'action publique urbaine aujourd'hui**

La régulation et la gouvernabilité sont des thématiques souvent assorties dans la recherche en sciences politiques depuis peu. Notre approche de la production urbaine s'inscrit dans l'étude de l'action politique en régime normal à Lyon et dans une certaine mesure en phase d'institutionnalisation pour Nantes avec la création de la CUN.

Dans ce cadre, l'intérêt pour la gouvernabilité est multiple :

---

<sup>157</sup> J-C. THOENIG, « l'usage du concept de régulation », LGDJ, in J. COMMAILLE, B. JOBERT, *Les métamorphoses de la régulation* politique, Droit et société, 1999, page 47.



- existe-t-il des différences dans les modes de production en phase d'institutionnalisation ?
- pouvons-nous parler de régime normal de gouvernabilité ?
- pouvons-nous parler de « consolidation d'autorités urbaines ou régionales » ? de développement de « formes localisées » de régulation (COMMAILLE, JOBERT 1999) ?

Constat d'une régulation de l'action publique : la régulation territorialisée de la production urbaine.

Dans nos projets, nous observons que l'Etat n'impulse plus directement l'action publique urbaine, ce sont les collectivités locales qui le prennent en charge. Ce ne sont pas toutes les collectivités locales, mais essentiellement les intercommunalités et les municipalités. Celles-ci pilotent les montages nécessaires à l'action, à la requalification... Le secteur parapublic français est encore le principal interlocuteur des MOU principaux pour initier et assurer un portage financier. La présence de l'Etat reste encore très forte à travers ses diverses agences. Elle est multiforme (investisseur, propriétaire foncier, gestionnaire...). Parfois, l'Etat se positionne en contrôleur (loi Bouchardeau à Lyon). Mais, il n'est pas aisé d'y distinguer une stratégie d'aménagement territorial à travers ses diverses interventions. En fait, les acteurs nationaux et locaux coopèrent à l'échelle de projets particuliers (infrastructures, immeuble, espace foncier...). Ainsi, l'Etat cautionnerait une régulation du développement urbain au niveau territorial avec des approches négociées et ad'hoc selon chaque projet, ou chaque territoire spécifique. L'Etat reste donc un partenaire en appui, un soutien des collectivités locales de manière indirecte. L'hydre étatique participe donc à une forme de régulation territorialisée au fil d'objets de coopération précis. D'une certaine manière, nous serions dans une logique de régulation territoriale du développement urbain. Elle est locale et fortement territorialisée. Elle est aussi dans une logique de « bottom –up » si l'on considère que ce sont bien plus les collectivités territoriales qui sollicitent l'Etat multiforme au lieu de l'inverse. En d'autres termes, les collectivités locales jouent un rôle de régulateurs dans la production urbaine, en cherchant à « assurer l'équilibre d'un processus à l'œuvre ou à rétablir cet équilibre quand la structure normale est troublée »<sup>158</sup>. Dans ce contexte de décentralisation, ce sont les collectivités locales qui se chargent de la mise en œuvre du développement de leur territoire. Notre approche de la notion de régulation, se tient un peu distante de l'acception marxiste de la régulation qui considère la régulation comme une maîtrise temporaire des

---

<sup>158</sup> *Encyclopedia universalis*, « régulation », volume 14.

conflits, des rapports sociaux. Notre propos s'inscrit plutôt dans la régulation comme construction d'accord entre acteurs institutionnels mais pas forcément entre représentants sociaux de manière générique. Toutefois, notre acception se rapproche de l'acception marxiste dans sa dimension d'accord temporaire, d'arrangement, ou de compromis. L'étude de la MOU de nos projets montre bien l'évolution actuelle dans l'action publique, un déplacement de la production par politique publique vers une production régulée mutipartenariale à l'échelle de territoires restreints. La COURLY laisse la coopération inter-collectivités aux satellites dans une certaine mesure. Ces derniers se retrouvent dans des situations où ils doivent faire émerger des régulations politiques. Or, ils ont officiellement des compétences techniques. A Nantes, on observe au moment de la création de la SEM, une tentative pour constituer un cadre global inter-collectivités locales et un projet métropolitain. Aussi, lorsque la CUN externalise ce rôle, elle risque de perdre sa place de leader de la production prospective, et dans l'élaboration d'un référentiel territorial. C'est peut-être pour cela que la SAMOA souhaitait hériter de l'élaboration du SCOT. Dans les deux projets, plusieurs collectivités locales ont été sollicitées pour pérenniser le financement du projet dans le cadre d'une SEM. A Marseille, il en a été de même pour l'EPAEM. Ainsi, les collectivités locales participent activement à une action régulée sur leur territoire, et l'Etat y est associé sans pouvoir tenir la position de pilote comme semble le rappeler Euroméditerranée. L'étude de la MOU de nos projets signent bien le glissement d'une production urbaine par politique publique vers une production relevant de l'action publique régulée, et ad'hocratique. Des modèles d'action sont récupérés et transformés : des organisations diverses (filiales de la CDC, des statuts organisationnels différents selon les contextes et les ressources financières et politiques, des recherches d'innovation organisationnels sont inhérents aux processus actuels afin de mettre en place des coopérations financiers ou techniques entre des collectivités locales et des agences parapubliques. Des organisations de référence dans le métier –SEM, EPA-, s'inscrivent dans des logiques de référentiels dans un contexte plus ou moins corporatiste. Ce référent métier, qui est différent du référentiel de projet évoqué plus haut, pose un questionnement sur l'avenir des organisation basée sur un « modèle » de croissance par rapport à la logique actuelle de reconversion, impliquant des partenariats fragiles et longs à construire et un investissement public toujours très lourd et initiateur. La régulation doit-elle se faire avec des acteurs techniques délégués comme c'est le cas aujourd'hui. La MOU des projets est liée à la gouvernance locale de par le montage des SEM et des EPA.

Gouverner la production urbaine est encore très liée au mode de gouvernement des territoires : les acteurs privés ne sont les premiers à investir sur ces sites en friches, ce sont les acteurs publics notamment des intercommunalité ou des municipalités qui initient, et ces dynamiques sont pérennisés par des partenariats entre collectivités locales et des acteurs parapublics (CDC, VNF, ports autonomes...). La transformation de ces territoires urbains ne sont pas pérennisés tant que ces institutions locales ne s'engagent pas dans une coopération institutionnalisée. Ainsi, si les collectivités locales coopèrent difficilement en dehors du projet que nous étudions, le projet n'est pas pérennisé politiquement ou financièrement. Ce fut le cas pour Euroméditerranée à Marseille, où la présence de l'Etat a longtemps été nécessaire à la crédibilisation du projet et à l'engagement de multiples collectivités locales. Une analyse de l'ensemble des liens entre plusieurs collectivités, et entre élus d'une même collectivité permettent de comprendre comment se développe une forme de gouvernabilité d'un territoire.

Le processus de développement de projet est lié à la gouvernance locale.

Les modes de gouvernabilité du local sont liés aux modes de coopération et de mobilisation de la MOU. Si l'on caricature ces MOU, on attribue à la MOU Marseillaise, qui est très difficile à distinguer, un mode de fonctionnement de type *garbage can*, avec des institutions qui investissent de manière aléatoire le processus de projet, en fonction de leurs intérêts, du projet par partie, ou du contexte. A Nantes, la MOU a les ressorts d'une communauté de politique publique au début du projet, mais elle a évolué. Elle parvient très difficilement à adopter le modèle des *growth machine*. Ce modèle se rapproche plus de la logique d'action de la MOU lyonnaise, qui adopte une démarche de *growth machine* fortement techniciste et institutionnelle et qui repose sur une production urbaine par planification stratégique. La gouvernance locale peut expliciter le mode de création de la SEM ou de l'EPA, le mode d'entrée des partenaires parapublics dans la MOU temporaire, mais aussi des modes de financement, et le type d'implication de la société civile. Pour les maîtres d'ouvrage d'une partie du projet, comme le Conseil Général du Rhône qui est maître d'ouvrage du projet de musée du Confluent. Son implication dans le développement du musée apparaît fortement liée à l'appartenance politique majoritaire du Conseil Général. Alors que l'équipe architecturale est choisie depuis plusieurs années, le projet de construction ne progresse pas avant 2006. L'aménagement du carrefour Pasteur est une éventuelle explication, mais elle ne néglige pas le portage politique faible du musée qui entérine la lenteur de l'ensemble de l'aménagement à la pointe de la presqu'île. A Marseille, l'accueil de la Coupe de l'Amérique a failli remettre en cause une grande partie du réaménagement du môle J4, donc du projet des

cités de la Méditerranée. Ceci révèle l'implication et le portage politique aléatoire du projet Euroméditerranée par la municipalité et l'intercommunalité.

### **III. D. MODES DE GOUVERNANCE LOCALE ET PROJET**

#### **III. D. 1. la régulation politique à l'échelle intra- collectivités locales :**

En analysant le projet Euroméditerranée, J. DUBOIS évoque les effets de ces « micro-scènes de négociation qui gommant la cohérence d'ensemble »<sup>159</sup> afin de décrire des pratiques et leurs effets dans le développement du projet.

#### Les formes de délégations verticales et horizontales des élus

La régulation politique s'inscrit dans un cadre d'attributions politiques négociées ou disputées au sein et entre institutions. En effet, il existe plusieurs types de délégation de fonctions au sein des collectivités locales membres de la MOU, par exemple à la Communauté urbaine et à la Ville<sup>160</sup>:

- des élus sont chargés de politiques publiques particulières
- d'autres élus en charge de secteurs d'activité de la collectivité locale (technique, urbanisme...)
- d'autres élus sont chargés de projets de territoire

Ainsi, la coordination politique sur un projet peut-être elle-même issue de la régulation de plusieurs types de fonctionnements politiques préalables tel que le choix du site de mise en œuvre d'une politique publique donnée sur tel ou tel territoire. On peut résumer la gestion des formes de délégation politiques au sein des collectivités locales de la façon suivante:

- la délégation verticale,
- la délégation horizontale (LAMARZELLES 1997)

Dans le cas de la délégation verticale, les maires ou vice-présidents ont la responsabilité du suivi d'un secteur d'activité de la collectivité (sports, culture, finances ...). Cela peut permettre le développement d'un binôme élu-chef de services. « La délégation transversale responsabilise les élus sur une politique publique plus que sur un secteur d'activité » (LAMARZELLES 1997). A cette échelle existent des formes de régulation entre acteurs politiques et techniques. Les élus chargés de territoire de projet échappent à cette catégorisation. On peut considérer que les délégations de projets de territoires sont alors de

---

<sup>159</sup> J.DUBOIS, « la place des négociations localisées, des accords bilatéraux et des intéressements mutuels dans le pilotage d'un projet urbain », actes du séminaire « stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine », PUCA, 2005

<sup>160</sup> Les mairies d'arrondissement de Lyon n'ont les mêmes compétences qu'une municipalité

l'ordre des délégations horizontales, sachant que les territoires de projet peuvent être l'espace de mise en œuvre de plusieurs politiques sectorielles exemple : équipement scolaire, de loisirs...). Leur position peut être équivalente à celle d'un élu de politique publique transversale notamment par rapport aux services, mais par rapport aux autres élus de l'agglomération, leur positionnement peut être différent en fonction de la composition de l'agenda politique (un territoire prioritaire par rapport à d'autres, une politique publique priorisée, un projet prioritaire...). Comme on peut l'observer sur le territoire de l'île de Nantes, la régulation politique est complexe, parfois floue pour les services et les élus tant au niveau de la coordination que de l'arbitrage. Cette situation de fonctionnements ad'hoc et évolutif pose nous semble-t-il des questions à la fois :

- sur le fonctionnement des institutions locales en terme de régulation technique
- en terme démocratique et scientifique sur l'attribution des responsabilités politiques, et de développement de la régulation politique ad'hoc pour la mise en œuvre de projets.

### PARTIE III. CHAPITRE IV. LA REGULATION DE LA PRODUCTION DANS LES MOU

Nous avons évoqué la régulation politique propre à la MOU politique intra-collectivité et inter-collectivité, ou encore à travers les relations avec l'Etat. Ici, nous souhaitons évoquer diverses régulations qui se mettent en place dans le processus de projet, tant sur le plan technique que politique. L'objectif général est de représenter l'exercice de la MOU comme un système d'action reposant sur un ensemble de régulations.

#### IV. A. LA MOU : UN SYSTEME D'ACTION REGULE

Selon M. CROZIER et E. FRIEDBERG, un système humain « n'obéit pas à des règles très précises assorties de mécanismes automatiques de réajustement. Il se régule dans la mesure où il tend à revenir, pendant des périodes relativement longues, à l'équilibre que postule sa structuration » (CROZIER, FRIEDBERG 1977). Dans le cas des systèmes d'action concrets, la régulation peut être issue de coutumes dégagées par le temps et qui s'imposent aux acteurs du système. Leur transgression peut-être sanctionnée de façon formelle ou informelle. La régulation peut aussi être issue de « mécanismes automatiques » qui « tendent à s'imposer, qui orientent les résultats des efforts de chacun, quels que soient ses objectifs particuliers, les résultats communs obtenus peuvent être graduellement intériorisés et obtenus comme des buts ». « Dans les systèmes d'action concrets, la régulation ne s'opère, en fait, ni par asservissement à un organe régulateur, ni par l'exercice d'une contrainte même inconsciente, ni non plus par des mécanismes automatiques d'ajustement mutuel. [Elle] s'opère par des mécanismes de jeux à travers lesquels les calculs rationnels « stratégiques » des acteurs se trouvent intégrés en fonction d'un modèle structuré. Ce ne sont pas les hommes qui sont régulés, mais les jeux qui leur sont offerts ». Pour les auteurs, « un système d'action concret n'est qu'un ensemble de jeux structurés ».

##### IV.A.1. Quelles sont les formes de régulation au sein de la MOU et dans le processus d'élaboration des projets ?

###### La MOU, un dispositif d'action construit

L'action de projeter est à peu près l'inverse de la notion de laisser – faire, aussi projeter implique de s'organiser. Une perspective historique et l'analyse de la structuration interne de la MOU permet d'observer que la MOU est une organisation évolutive, privilégiant certains modes de production, de management, et de régulations. On passe du modèle de production taylorien vers une recherche de concourance. Et le fonctionnement de ces MOU est

régulièrement ajusté au fil du temps. Les échanges entre acteurs techniques de la MOU sont encadrés par des contrats, des statuts législatifs, des conventions, des rapports informels d'interconnaissance ou de militantisme. La MOU est un exercice organisé. Or, « un système d'action n'est pas une donnée naturelle, mais un construit contingent » (CROZIER, FRIEDBERG 1997). C'est le cas pour nos MOU.

### Les fonctions corrolaires à l'exercice de la MOU ou les interdépendances

Un système est « un ensemble dont toutes les parties sont interdépendantes, qui possède un minimum de structuration, ce qui le distingue du simple agrégat, et qui dispose, en même temps de mécanismes qui maintiennent cette structuration et qu'on appellera mécanismes de régulation » comparables à un « ensemble de jeux structurés » (CROZIER, FRIEDBERG 1977). Les organisations répondent généralement à cette définition. Mais la MOU n'est pas une organisation en tant que tel sinon l'interface de plusieurs organisations, institutions publiques... Dans un premier temps, afin de démontrer l'existence d'un système d'action, il faut identifier quelques activités et observer leurs interactions pour développer ces projets. Pour cela, nous identifierons quelques cas d'interdépendance, de coopération, de mise en cohérence d'éléments et de coordination. Dans un second temps, nous verrons comment ces activités de coopérations et de coordinations relèvent d'un mode d'action systémique. Dans le cas de nos projets, nous avons évoqué quelques formes de régulations techniques et politiques au sein des MOU. Dans le processus de production, nous évoquons la mise en compatibilité, elle implique une forme de coordination multi-étapes, multi-échelles.

### La double régulation politique et technique dans la MOU

Cette coordination repose sur des décisions prises régulièrement à diverses étapes du processus. Se posent alors les questions des liens entre le fonctionnement technique et politique de la prise de décision pour le projet. Dès lors, on peut se demander si chaque projet a des règles de prises de décision propre. Comment les décisions prises pour un projet interfèrent avec les autres décisions techniques et politiques Aussi, on se demande si le projet a son propre système de décision et s'il en a un, comment ce système interfère avec les autres décisions. Il semble inapproprié de sortir les décisions prises sur le projet en dehors de son contexte. En effet, cela ne semble pas refléter la réalité quotidienne du fonctionnement de l'action politique, ni celle des individus. Aussi, nous faisons l'hypothèse que les décisions en vue du projet sont fortement liées au mode de gouvernement local. En d'autres termes, les décisions prises en vue du territoire en projet interfèrent avec les décisions prises dans les

autres politiques publiques thématiques ou territoriales. Dans ce cas, la mise en compatibilité est à l'échelle territoriale du projet mais elle est aussi en lien avec le mode de gouvernement local et de l'agglomération. Ces interactions ont été évoquées. Nous rappelons que ces décisions peuvent avoir la forme de régulations de conflits, de difficultés de compatibilités entre diverses possibilités, issues techniques... Nous l'avons un peu évoqué avec les dispositifs de coordination et les différents rôles qu'ils peuvent avoir dans la conception du projet par partie ou dans son ensemble. L'analyse de la production de l'espace public sur le projet Ile de Nantes (BOURDIN 2005) indique que la régulation de cette production est fortement liée aux modes de coopération en partie systématique, en partie formalisée des techniciens en phase d'élaboration des avant-projets. Ces coopérations largement dominées par l'ajustement mutuel ou le non-ajustement mutuel entre experts techniques montre aussi que les régulations sont en partie aléatoires. Nous avons également pu constater que des moments de régulation récurrents subsistent dans chaque processus afin de rendre possible l'avancement des projets et donner lieu aux étapes nécessaires de la poursuite de la production : notamment parvenir à un document type d'usage officiel, ou pas : les avant-projets, les avant-projet sommaires, les schémas d'intention, et autres documents nécessaire au passage d'un appel d'offre de travaux...L'élaboration de ces documents jouent des rôles de jalons dans le processus. Afin que le processus se poursuive, des coordinations techniques, des mises en compatibilité à diverses échelles, des choix doivent être faits sur les plans techniques et politiques, c'est ce que nous appelons régulations techniques et politiques. Pour que ces documents de production voient le jour, des choix techniques ont été validés sur le plan technique mais aussi politiques (conseil municipal, conseil communautaire...). Ces validations relèvent de prise de décision mais aussi de contrôles des services experts de la DEP, du pôle ou de la Ville de Nantes. Et lorsque ces contrôles contredisent les propositions des projets, des régulations doivent rapidement venir des acteurs politiques.

Ainsi, la régulation technique marche de pair avec une forte régulation politique, système qui a été déjà longuement expérimenté dans les mandats municipaux précédents. Les deux mandats politiques précédents ont permis un apprentissage concernant les modes de coordination technique mais aussi de régulation politique ainsi que la routinisation de certaines pratiques en particuliers la connaissance fine du parcours d'expertises nécessaire à l'élaboration d'un document sur les espaces publics, ce qui est nommé par les acteurs « le circuit de la bande ». La régulation technique interne à la collectivité locale est alors fortement basée sur un apprentissage collectif ancien et une interconnaissance fine des compétences et des expertises de chacun des techniciens. Il semble intéressant de noter que



ces apprentissages se sont opérés dans le cadre de projets de mandat, donc dans un cadre institutionnel différent, mais des pratiques se sont progressivement routinisés. Aujourd'hui, on observe avec le projet Ile de Nantes que des pratiques nouvelles sont initiées et prennent plus ou moins en compte ces apprentissages collectifs antérieurs. On peut toutefois prendre en considération le contexte d'émergence du projet qui était celui d'une création de services intercommunaux et de fortes réorganisations des services, qui a pu jouer dans une moindre prise en compte de la capitalisation de ces apprentissages et des routines. On se rend compte que les expériences et modes d'association des services du projet Ile de Nantes n'ont pas pour autant modifié les apprentissages ou les routines des services mobilisés pour ce projet. On observe une intervention concertée et plus restreinte sur le contrôle qu'un rôle d'apprentissage de la part des services de la CU et de la Ville dans le cadre de ce nouveau de mandat. Toutefois, la régulation politique reste un ressort fort, mais ce ne sont pas les services qui sont garants de cette régulation sauf en cas de conflit, c'est davantage la SEM qui est garante de cette régulation politique. Cette régulation politique est donc restée très présente, mais comme nous venons de l'évoquer, elle est davantage à l'écoute de l'équipe de projet restreinte de la Mission ou de la SEM que des autres services. Ces propos peuvent paraître caricaturaux, mais il faut en garder ces aspects en terme de tendance.

A Lyon, la régulation technique du processus de production entre le délégataire et le délégué se fait en grande partie en Comité Technique de Suivi (CTS). Il y est traité les questions de mise en compatibilité globale plutôt à grande échelle territoriale ou des blocages techniques précis. D'autres régulations techniques peuvent avoir lieu dans des réunions techniques thématiques au fil du projet. Ces réunions thématiques ne mobilisent que des experts techniques des services de la COURLY voire de la Ville ou des experts externes en maîtrise d'oeuvre ou en assistance à maîtrise d'ouvrage ou encore en tant que maître d'ouvrage dans le cas de maîtrise d'ouvrage déléguée. La régulation politique apparaît relativement faible dans le processus de projet. la régulation technique a un poids plus fort dans la MOU lyonnaise que nantaise. Il existe une régulation politique en cas de blocage. Par exemple pour le risque présenté par le passage de matières dangereuses sur les voies ferrées, l'intervention politique s'est faite en dernier recours pour négocier avec les représentants de l'Etat. A Lyon, la plupart des régulations reste au niveau technique avec un relais relativement concentré sur quelques personnes au sein de l'appareil technique de la collectivité locale. Ce système de régulation technico-politique repose sur une forme de concentration de pouvoir technique avec un accès privilégié à quelques acteurs politiques et basé sur la confiance à la fois sur un appareil

technique important et ancien. Pour revenir à la mise en compatibilité d'ordre technique, la coordination technique que l'on peut distinguer à travers les modes de coopérations des divers acteurs techniques apparaît nécessaire à l'avancement du projet, au risque de blocages ou d'incompatibilité technique ou politique ou de concurrence économique fragilisante comme nous avons vu à travers les exemples de la ligne 4 de transport nantais et les pôles de loisirs lyonnais. A travers ces deux exemples, nous voyons combien les régulations techniques et politiques influent sur les dynamiques de projet et sur le devenir des projets inclus dans le grand projet d'aménagement. Ces exemples mettent en évidence la double régulation technique et politique accompagnant le processus de conception des projets ainsi que l'implication d'une réflexion multi-échelle (territoire du projet et de la métropole) pour maîtriser le processus global de métropolisation.

#### **IV. A. 2. Des activités régulées**

M. CROZIER et E. FRIEDBERG (CROZIER, FRIEDBERG 1977) définissent un système d'action par l'existence ou pas des formes de « règles du jeu ». Pour les auteurs, la régulation d'un système [d'action concret est un ensemble de jeux structurés]. L'un des exemples les plus célèbres en matière de régulation de l'action publique française est le système de la régulation croisée du système politico-administratif départemental français identifié dans les années 1960 par les travaux de J-P WORMS (WORMS 1966) puis avec les travaux de P. GREMION. L'une des spécificités du système de MOU que nous échafaudons met au même niveau de lecture de la production, l'action technique et l'action politique. Chacun sait les liens complexes entre élus et techniciens des administrations des collectivités locales ou de leur satellites. Mais l'objet est bien ici de mettre en évidence le système dans ses mécanismes d'ensemble, sachant que nous exposons, en deux temps différents, les configurations techniques et politiques en lien avec nos projets. Comme nous l'évoquons plus haut, les dispositifs de coordination (techniques, politiques, de pilotage, ...) qui sont mis en place sont appelés à assurer la mise en compatibilité des divers éléments d'implémentations du projet, ils sont développés par les divers membres de la maîtrise d'ouvrage en lien avec des maîtres d'œuvre et les divers experts mobilisés. Ces dispositifs de coordination impliquent parfois des arbitrages. Nous l'avons vu avec l'exemple de la ligne 4 bus-way sur l'île de Nantes, les dispositifs de coordination technique n'ont pas suffi à rendre compatibles les projets de tramway et le projet d'aménagement urbain, cela a nécessité un arbitrage politique tardif dans un cadre de régulation politique faible à l'échelle de chaque projet. Ainsi, le mode de production nantais implique une forte régulation politique pendant le processus de projet. De

même, en matière de programmation, la régulation politique est présente pendant toute la phase de conception du projet, dans la mesure où la programmation du projet est de plus en plus progressive. Il s'avère que les dispositifs de coordination difficilement routinisables, même si on cherche à les routiniser à Nantes. Ceci place la régulation politique comme moyen essentiel de décision et de règlement de conflit dans les processus. Par ailleurs, les processus de projet que nous étudions impliquent des validations légales, qui constituent d'autres formes d'avalisation et d'étapes sur les choix techniques et politiques de la MOU. Ainsi, il existe des formes de régulations fréquentes des dispositifs de coordination, qu'ils soient techniques, de suivi ou de pilotage. Nous l'évoquons pour les dispositifs de coordination formalisés, mais nous faisons l'hypothèse que les instances de coordination informelles, techniques et politiques sont aussi des espaces de régulation impliquant des formes de régulation politiques ou hiérarchisées sur le plan technique. La fonction de régulation peut être réalisée à l'échelle technique (solutions convenables et compatibles) mais laisse une place privilégiée à l'exercice du politique. En effet, concernant la programmation par exemple, l'aval du politique est primordiale, même en présence d'une SEM dans la mesure où la programmation est très évolutive, et ce avec ou sans ZAC. Cette régulation est liée aux attributions des charges politiques au sein des équipes municipales et communautaires. Il apparaît que les fonctions de coordination et de régulation sont présentes pendant l'ensemble du processus :

MOU = coordonner et réguler

Nous avons vu plus haut à travers les notions de mode de gouvernement, de gouvernabilité, et de gouvernance de projet comment peut s'exercer cette MOU politique des projets. Nous plaçons ces notions sous le terme « gouverner ».

MOU = gouverner

Les MOU étudiées privilégient certains acteurs techniques dans les coopérations, les régulations de ces coopérations. En effet, certains techniciens ont davantage d'écoute de la part de certains élus, qu'ils soient dans des SEM ou dans les services des collectivités intercommunales ou communales. Ces rôles sont choisis par les acteurs politiques qui gèrent ces régulations techniques, tentant d'éviter les conflits concurrents entre délégués et délégués, mais aussi entre délégués (au sein de la CU...). Or, un système d'action concret est « un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure , c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux ». [...] ». Il semble que c'est le cas dans les MOU étudiées.

### La double régulation : la compatibilité technique et politique et l'interaction politique et technique

L'exemple de la ligne 4 du tramway Ile de Nantes sur le boulevard Charles de Gaulle déjà évoqué montre bien les liens forts existants entre régulation technique et politique en phase de conception des projets de tramway et d'espaces publics. Et il met en évidence la nécessité de ces deux types de régulation pour cette forme d'action publique. De même, dans le cas lyonnais la régulation et les choix politiques se portent à l'échelle de l'objet produit et à celle du territoire de l'agglomération et le choix de la programmation du centre de loisirs met en évidence la nécessité d'une régulation technique mais aussi politique afin de limiter certains risques telle que la concurrence trop forte entre deux sites de projets, deux offres de loisirs au sein d'une même agglomération. Ceci indique aussi que l'un des rôles de la MOU dans la production urbaine est de combiner plusieurs échelles : micro-territorial et macro-territorial

### **La régulation ad'hocratique du système de conception :**

Comme nous venons de le voir au fil des divers dispositifs et de leur fonctionnement, ni les modes, ni les moments de régulation ne sont systématiques. Par contre ; il subsiste des étapes des décisions et d'avalisation ou de stabilisation des informations qui sont encadré par des logiques juridiques et ingénieriales tels que les modes d'attribution des marchés. Les exemples que nous venons d'évoquer indiquent le caractère imprévisible et constant de la régulation : en somme elle s'opère quasi- systématiquement de manière ad'hocratique, d'une part dans la mesure où l'évolution des projets est imprévisible de par leurs modes de conception, d'autre part, les contenus de politiques territoriales et sectorielles évoluent elles aussi constamment. Et les échelles et impacts des projets ne sont pas forcément prévisibles.

### **IV. A. 3. Double régulation et système d'exercice de la MOU**

Dans cette partie, nous cherchons à montrer que cette double régulation peut être inscrite dans un système de production. Ce système a pour rôle d'indiquer des caractéristiques de la MOU, en particulier les liens entre des activités et des fonctions qu'elle assure. En particulier, nous identifions dans ce système la fonction majeure de régulation. Nous faisons l'hypothèse que ce système de double régulation de la production de projet est quasi reproductible pour chaque partenaire de la MOU collective du projet. Ce système est la proposition d'un modèle d'analyse systémique de la MOU de conception de projet urbain. Pour démontrer le fonctionnement en système de la MOU et de l'intérêt de cette lecture systémique d'un processus de conception, nous allons procéder par étapes :

- identifier des activités assurées par la MOU ;
- relier ces activités une à une, afin d'indiquer leur interdépendance ;
- mettre en évidence les types de liens entre eux à travers des fonctions assurées lors de l'exercice de la MOU en particulier les régulations ;
- mettre en évidence l'existence d'un double phénomène de régulation, l'existence de formes de régulation étant une condition sine-qua-non de l'existence d'un système.

#### **IV. A.3. a) Identification des activités à assurer par la MOU**

La description de la MOU faite ci-dessus expose des activités qui sont assurée par la maîtrise d'ouvrage urbaine. Nous avons spécifiquement décrits les activités de programmation, de contractualisation, les fonctions d'organisation, de coordination, et dans une moindre mesure celles de décision et régulation. Parmi ces activités et fonctions, certaines sont comparables et s'opèrent ponctuellement en vue de la conception d'un objet précis (un immeuble, un équipement) et d'autres sont davantage liées à l'assurance de la poursuite du processus de projet en tant que tel. Ce sont plus des supports pour permettre la production que des produits finaux en tant que tels. Ces supports de la conception, nous les appelons « fonctions », ils ont le statut d'éléments qui accompagnent le processus mais ils n'en sont pas ni les objectifs immédiats ni les produits urbains attendus. Aussi, nous classons les faits d'organiser, de coordonner, de réguler, de décider comme des « fonctions » de l'exercice de la MOU.

##### Identifications de nombreuses activités.

En voici quelques unes, assurées par la MOU dans le processus de conception urbaine : programmer, planifier sur le plan temporel l'intervention territoriale, commander des études, coordonner les études, contractualiser, veiller à la mise en œuvre des contrats, rendre compte des activités, faire réaliser et réaliser, faire prendre des décisions, prospecter sur les marchés, explorer les possibilités, étudier la faisabilité, contrôler la production...De même, voici à titre non exhaustif quelques fonctions assurées par la MOU : organiser, coordonner les coopérations, piloter, élaborer une stratégie, animer le partenariat, rendre compatibles les diverses productions et décisions...Les activités et les fonctions à assurer sont nombreuses. Toutefois, nous avons évoqué quelques rôles et des pôles majeurs d'activités que nous avons identifié au fil de notre approche de l'exercice de la MOU, tels des aspects de coopération entre acteurs au quotidien, certains cadres contractuels.

### Le choix des termes des « activités »

Il n'est pas aisé de choisir quelles activités et fonctions sont majeures dans le processus de conception d'un projet urbain afin de la représenter dans un système de production. Le processus de production englobe l'ensemble des activités et des fonctions de conception que nous souhaitons spécifier dans l'exercice de la MOU. Aussi, nous avons choisi des termes décrivant des activités et des fonctions qui permettent de regrouper certaines activités sous un même vocable. En l'occurrence nous avons choisi de regrouper les activités d'étude, de programmation, de marketing, de montage juridiques... sous le terme de « formalisation opérationnelle » du projet. En somme, le terme inclut plusieurs activités à but opérationnel immédiat, permettant de représenter, de donner une forme de produit concret aux divers partis et programmes du projet. Nous n'avons pas décliné précisément les activités de « formalisation opérationnelle » dans la mesure où les pratiques et les modes de développement de projet mobilisent des outils et des savoirs –faire à chaque fois spécifiques et cela relève de la recherche en terme de conception de produit pure (système de prise de position, évolution des représentations....), et ce n'est pas notre propos qui porte ici sur l'exercice de la MOU dans son ensemble. Par ailleurs, nous avons regroupé sous le terme de « gouvernance de projet » toutes les activités nécessaires à la prise de décision et à l'exercice du droit institutionnel dans l'exercice de la MOU. Ainsi, ceci recouvre les notions de mise en compatibilité de diverses politiques entre élus, comme la prise de décision dans les instances collégiales d'élus. Elle inclut la notion habituellement usitée par les acteurs opérationnels qu'est le portage politique, mais aussi la notion de pilotage politique du projet.

### Le choix des termes des fonctions

L'approche rhétorique selon les types d'organisation de la MOU en particulier de certaines collectivités locales principalement impliquées a permis de mettre en évidence des savoirs faire, des pratiques, des difficultés dans la production collective du projet. Nous avons fait le choix de regrouper certains rôles à assurer constamment sous le terme de fonctions, et parmi celles-ci, nous avons le terme général d'organisation. Mais, on compte aussi la fonction de coordination, support de l'action à l'échelle du petit projet comme de l'ensemble du projet. La mise en compatibilité est également une fonction. Ces activités et fonctions identifiables dans l'exercice de la MOU sont en interrelations par l'effet de multiples régulations afin de combiner des activités entre elles, des fonctions entre elles, mais aussi, des activités et de fonctions entre elles. Quelles interactions existent entre ces activités et ces fonctions ?

### **III. A.3. .b) des activités en interaction :**

#### **III. A. 3. b) 1.Des organisations mobilisées et en interactions**

Comme nous l'avons vu dans la description analytique des diverses équipes de projet restreintes et élargies, leur composition implique plusieurs institutions publiques (collectivités locales, sociétés d'économie mixtes, agences parapubliques comme la SNCF, RFF...), et parfois des entreprises privées (Caisse de dépôts à travers ses filiales d'investissement, promoteurs, maîtres d'œuvre organisés en atelier dédié...). Ces partenaires sont impliqués dans le développement du projet en terme de financement, de responsabilités légales, en moyens humains, à des échelles diverses. Certaines font partie de la maîtrise d'ouvrage ponctuellement, pour un projet de bâtiment spécifique ou à titre financier uniquement. Ce qu'il nous semble le plus important c'est leur mode d'implication dans le projet d'ensemble : par l'élaboration de protocoles, de conventions de financement, ou encore par des montages juridiques permettant des investissements financiers... Ces activités constituent autant de signes d'implications et de mobilisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de formes d'interdépendances des divers membres de cette maîtrise d'ouvrage urbaine afin de rendre le projet ponctuel faisable mais aussi compatible avec l'ensemble du projet (même si la décision finale revient à un petit groupe d'acteurs parfois). Ainsi, assurer la MOU, c'est organiser la mise en compatibilité des intentions et les coopérations des divers maîtres d'ouvrage pendant le processus de conception

MOU = Organiser les coopérations entre membres de la MOU

Ici, nous avons explicité que l'un des rôles de la MOU est l'organisation des dispositifs d'interaction entre plusieurs acteurs. Ces interactions peuvent être contractuelles, ou inscrites dans des conventions ou définies par des textes législatifs qui structurent une partie des interventions des acteurs, ou plus informelles au sein des organisations impliquées.

#### **III. B. 3. b) 2. Une programmation à concevoir et à formaliser**

Dans l'ensemble du processus, les partenaires noyaux de la MOU à long terme ou les membres à titre temporaire de la MOU participent généralement de façon négociée à la définition du programme global et d'une manière progressive ou de l'ensemble de l'urbanisation. Ces divers modes de programmation s'inscrivent dans le processus de conception du projet par partie ou d'ensemble. La programmation du projet peut se faire de façon spéculative comme à Nantes dans le projet 2002-2007, et négociée au fil du projet avec les divers maître d'ouvrage. Ces négociations peuvent s'inscrire dans des dispositifs plus ou moins collégiaux ou formalisés. Ils peuvent avoir pour objet la gestion de la programmation

de projet de plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés de SHON (le pôle de loisirs dont la consultation était relativement formalisée) ou d'un petit programme immobilier dont le promoteur est propriétaire du terrain et auquel on présente la démarche de projet et les intérêts que le projet peut présenter pour son investissement. La mise en place de ces mises en compatibilité des programmes, constitue un exemple de lien entre les activités d'organisation et de conception au sein de la MOU, en particulier en terme de progression dans la formalisation opérationnelle du projet.

MOU = Organiser ←————→ programmer

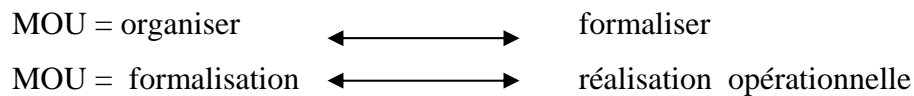
MOU = programmer ←————→ formaliser

### **III. B. 3. c) formaliser et réaliser**

La définition de ces divers programmes est l'une des activités de conception de la MOU. Cette activité de conception a pour objectif de permettre la production des bâtiments, des espaces publics, des ambiances spécifiques...pour cela, plusieurs étapes préalables à la production doivent être développés. Une formalisation (études, avant-projet, plans, appels d'offre..) des divers projets doit se faire avant de passer en phase de réalisation (construction...). Cette formalisation implique également l'activité de mise en compatibilité des diverses options choisies durant le processus de projet (cible marketing économique, programme immobilier, traitement de l'ambiance, liaisons avec les espaces publics...). Par exemple, autant que possible, la phase de conception des espaces publics cherche à rendre compatible le fonctionnement urbain de l'ensemble du territoire aménagé. Si l'on prend le cas des maîtres d'oeuvre des espaces publics, ils jouent un rôle pivot dans la mise en cohérence des divers programmes immobiliers avec le fonctionnement des espaces publics limitrophes. Les dispositifs de coordination que nous avons évoqués plus haut entre l'AIN à Nantes et divers concepteurs de nouveaux bâtiments privés, sont des exemples de mise en coordination de plusieurs processus de conception afin de produire. L'activité de conception sur l'espace public correspond ici à l'élaboration des Avant Projet Sommaires (AVPS) et des AVP Pro. L'espace public est aussi l'un des exemples de nécessaires coopérations (plus ou moins routinisées et préétablies) entre divers intervenants sur le projet (réseaux, transport, espaces verts, expertise Haute qualité environnementale, gestionnaire de réseaux...) afin de rendre compatibles la réalisation des travaux dans le cadre de coûts et de délais que les maîtres d'ouvrage urbains cherchent le plus réduit possibles. A partir de ces exemples nous évoquons des liens entre la mise en compatibilité, et la formalisation, et entre la formalisation et la



réalisation dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Pour cela, il faut organiser le processus permettant ces diverses activités.



Dans notre étude, nous nous intéressons au liens entre ces deux activités mais nous développons très peu ce que peut signifier l'activité de production en phase de réalisation.

### **La coordination dans les projets**

Comme nous l'évoquons plus haut, les dispositifs de coordination (techniques, politiques, de pilotage, ...) mis en place sont appelés à assurer la mise en compatibilité des divers éléments d'implémentations du projet, développées par les divers membres de la maîtrise d'ouvrage en lien avec des maîtres d'œuvre et les divers experts mobilisés. Ces dispositifs de coordination impliquent parfois des arbitrages. L'exemple de la ligne 4 bus-way sur l'île de Nantes montre que les dispositifs de coordination techniques n'ont pas suffi à rendre compatible les projets de tramway et le projet d'aménagement urbain, cela a nécessité un arbitrage politique. Ainsi, la régulation politique est présente pendant toute la phase de conception du projet dans certains cas pour compenser une insuffisante coordination au sein de la MOU. Par ailleurs, il semble que les dispositifs de coordination soient difficilement routinisables, même si l'on cherche à les routiniser. Par ailleurs, dans le type de projet que nous étudions, les validations légales constituent d'autres formes d'avalisation et d'étape sur les choix techniques et politiques de la MOU.



Nous l'évoquons pour les dispositifs de coordination formalisés, mais nous faisons l'hypothèse que les instances de coordination informelles, techniques et politiques sont aussi des espaces de régulation ou impliquant des formes de régulation politiques ou hiérarchiques. La fonction de régulation peut être réalisée sur le plan technique (solutions convenables et compatibles) mais laisse une place privilégiée à l'exercice du politique. En effet, en particulier concernant la programmation par exemple, l'aval du politique est primordial en l'occurrence à la création d'une SEM qui nécessite un programme, même si celui-ci change par la suite. Ainsi, il existe des formes de régulation fréquentes des dispositifs de coordination, qu'ils soient techniques, ou politiques. Cette régulation intervient également en fonction du mode d'attribution des charges politiques au sein des équipes municipales et communautaires.

### **III. B. 4. LE SYTEME LOCAL DE PRODUCTION URBAINE**

#### Pourquoi le choix d'une construction systémique ?

La MOU est un dispositif permettant l'action, ce dispositif fait système (MARCH SIMON 1993; CORIAT, WEINSTEIN 1995). Au départ de notre étude, l'existence ou la construction d'un système d'exercice de la MOU n'était pas prévue. L'analyse empirique nous a progressivement amené à identifier que certaines décisions dans une activité avaient des effets sur une autre activité. Et ces effets étaient régulièrement reliés à certaines décisions ou orientations. Aussi, nous avons reconstruit un fonctionnement de fait de la MOU qui correspond à l'existence de liens, de régulations politiques et techniques qui interviennent dans le processus. Nous analyserons plus loin ces types de régulation. Ainsi, dans notre démonstration nous échafaudons progressivement un portrait certes limité de la MOU, puisque nous nous intéressons particulièrement au processus de conception et à certains acteurs du projet, mais ce portrait permet de saisir des modes de régulations qui se développent dans ce cadre de production urbaine. Ceci décrit aussi les modes mis en œuvre par une MOU pour rendre la production urbaine et certains territoires gouvernables. A la différence d'analyses focalisées sur la logique politiste, l'intérêt ici est de relier les modes de régulations politiques avec le processus de production urbaine. L'objet est de montrer qu'il existe des liens entre le mode de gouvernance d'un projet et le processus de conception, en allant au-delà de la boîte noire du « portage politique » ou du pilotage politique d'un projet. Il s'agit de mettre en évidence des logiques de management de projet et de management public qui sont intrinsèques à la mise en œuvre de ces grands projets. Et nous donnons à la décision politique une place particulière de fonction de régulation dans le système d'exercice de la MOU de projet. Ainsi, l'objet de cette partie est double. Il est à la fois de mettre en évidence l'exercice de la MOU à travers certaines de ses fonctions à assurer dans chaque projet, et de la représenter sur un mode systémique afin de montrer des ressorts de la gouvernabilité des processus de projets. Il semble que l'un des intérêts de ce système est la mise en relation de l'acte de gouverner avec le résultat produit en terme urbain, de relier l'acte de gouvernement et l'acte de produire la ville. L'idée ici est d'essayer d'aller plus loin que l'analyse des changements au sein des collectivités locales qui peuvent être à l'intérieur de la MOU à travers par exemple l'étude de leur institutionnalisation (PINSON 2002), ou leur caractéristiques de gouvernement (LE GALES 2003), ce qui certes, nous renseigne sur le contexte et certaines modalités de choix de la MOU, mais n'explicite pas les effets sur la production urbaine. Ces recherches font généralement peu de liens avec l'ensemble du

processus de conception du projet, notamment des effets en terme de programmation urbaine. En particulier, les modes de gouvernement locaux ou interne aux collectivités locales impliquées sont plus ou moins spécifiés et reliés avec l'objet produit. Par ailleurs, il existe des analyses sur les « groupes » d'action publique en vue d'un projet (DUBOIS 1995) mais peu mettent en lien le mode de gouvernement local et le mode d'organisation en vue spécifiquement d'un projet de métropolisation. Le système propose de relier ces deux notions.

gouvernance locale     $\longleftrightarrow$     mode d'organisation

Ainsi, il existe des analyses de projet en terme de gouvernance, mais c'est peu ou pas développé en fonction du produit urbain réalisé (LE GALES 2003, PINSON 2002), il semble intéressant de relier la notion de gouvernance à la notion de production.

gouvernance locale     $\longleftrightarrow$     production

gouvernance locale     $\longleftrightarrow$     gouvernance de projet

Il existe des analyses sur les modes de production et les modes de conception (ARAB 2004), mais peu sur le projet urbain et en lien avec le mode de gouvernement

Réalisation- production     $\longleftrightarrow$     formalisation opérationnelle

Ainsi, il existe des analyses en terme de conception, mais le lien entre le mode de conception et le mode de gouvernement n'est pas ou peu développé.

gouvernance locale     $\longleftrightarrow$     conception

En particulier, les enjeux territoriaux, la combinaison de plusieurs institutions ne sont analysés que comme éléments de contexte déterminants pour l'évolution du projet, mais pas en tant que reflet d'un système de gouvernement local.

### **La régulation :**

La fonction de régulation est évoquée pour le pilotage technique de l'objet à produire, et dans une moindre mesure, au politique (sauf pour définir des choix de l'itinéraire de construction des savoirs dans le processus de conception), à la constitution des arbitrages. Or, nous faisons l'hypothèse que d'autres formes de régulation interviennent en amont, au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine, qui sont de l'ordre d'arrangements intra-institutionnels et inter-

institutionnels qui sont à la fois à organiser, à construire et à réguler. Ce qui nous intéresse, ce n'est pas seulement le processus de conception du projet à travers l'existence d'une activité de projet et de son pilotage mais l'ensemble de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine en vue d'élaborer un projet d'aménagement de territoire. Ainsi, il semble que la fonction de régulation intervient dans l'ensemble du processus de projet à la fois dans la fonction de gouvernement au sein de la MOU, dans la conception, dans la production. C'est l'ensemble de ces inter-relations que nous plaçons dans le système d'analyse de la maîtrise d'ouvrage urbaine. L'activité de projet que nous étudions s'inscrit dans un territoire, et le processus d'élaboration de ce projet ne peut faire abstraction des contraintes politiques du territoire dans lequel il s'inscrit, en particulier, en présence de plusieurs maîtres d'ouvrage publics locaux comme les collectivités locales. Ainsi, l'un des apports de notre système analytique est bien de relier le mode de gouvernement à la production urbaine, en analysant le processus de conception. Ainsi, nous cherchons à caractériser des modes d'action publique en urbanisme aujourd'hui en analysant à la fois les structures de décision et les structures de conception. Analyser un projet par les éléments du processus et non pas seulement par des politiques publiques à mettre en oeuvre, offre à notre avis d'autres perspectives concernant la connaissance des projets comme action publique. En effet, cela peut nous éclairer sur les modalités de mise en oeuvre en le considérant comme un « produit à développer », dont précisément on ne connaît ni les objectifs, ni la forme, ce qui est le cas des projets que nous étudions qui sont très évolutifs (la programmation, l'échelle, les formes...). En somme, c'est un processus plus qu'un objet produit que nous étudions. Il existe des travaux entre le mode d'organisation et le mode de production, mais peu sur les projets urbains.

organisation                      ←————→                      réalisation-production

Il existe des analyses entre le mode d'organisation et le mode de conception d'un projet, mais surtout dans le cas de projets architecturaux.

organisation                      ←————→                      formalisation opérationnelle

### **Proposition d'un modèle de fonctionnement systémique de la MOU**

Afin d'apporter une vision globale de la démarche de projet, nous avons construit a posteriori un système analytique permettant de définir l'exercice de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Le projet comme un processus inscrit dans le temps, et nous plaçons le processus de projet dans un modèle d'analyse systémique en plaçant et en reliant des activités de la maîtrise d'ouvrage par des fonctions et des actions précises. En fait, le développement des projets que nous étudions se fait de façon évolutive. Il ne s'agit pas de processus planifiés dont la mise en œuvre avait un caractère « linéaire » et descendant de la décision au plan jusqu'à la mise en œuvre. Même si ce modèle d'action existe rarement de façon pure. Le temps et l'échelle des projets à l'échelle urbaine entraîne souvent des modifications, mais cette incertitude n'a pas toujours été intégrée dans la démarche ce qui est le cas aujourd'hui dans les projets que nous étudions. La mise en évidence du processus dans un système prend en compte et illustre cette idée que l'avancement du projet a un impact sur le mode de gouvernement institutionnel local et inversement. De même, le processus de conception peut avoir un impact sur le mode de production, mais aussi sur le type d'organisation mis en place pour développer le projet. Ainsi, il nous a semblé éclairant de replacer des activités et faits occurring lors du développement du projet, en interrelations. Cela permet également de considérer et de présenter les histoires de ces projets comme processus comprenant d'autres processus simultanés. Ce modèle positionne la MOU comme un système d'action reposant sur :

- des activités : gouverner ; formaliser ; réaliser ...
- des fonctions réguler; coordonner ; coopérer...

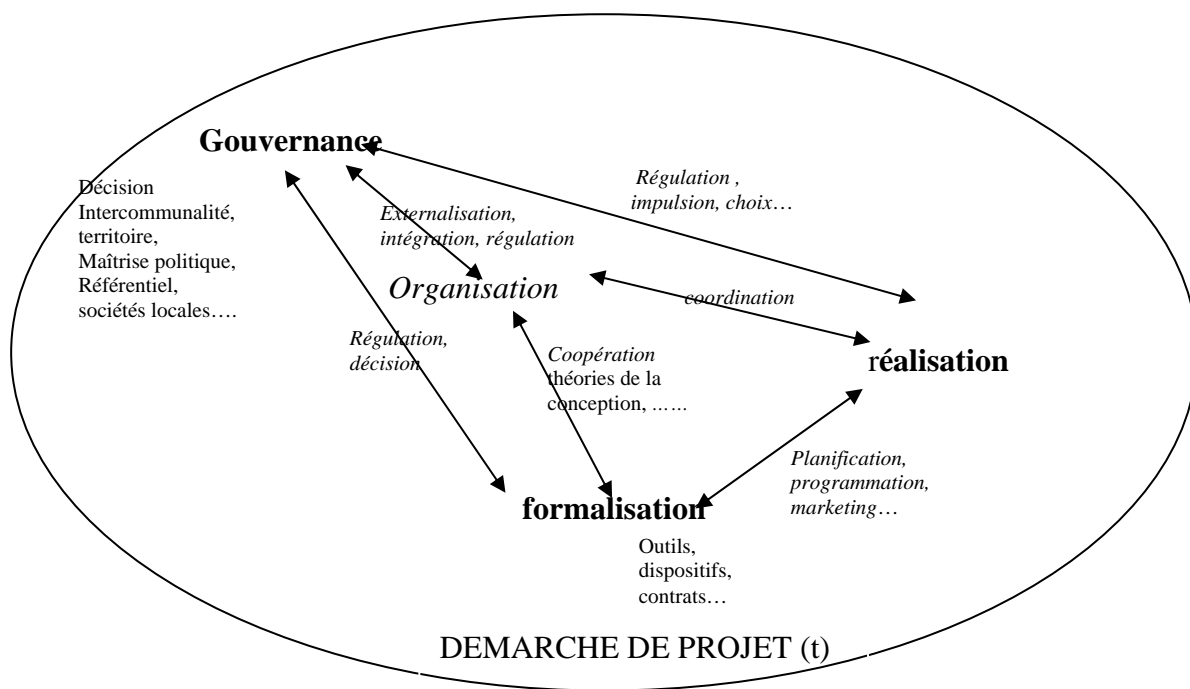
Ces fonctions et ces activités ne sont pas exhaustives dans l'exercice d'une MOU d'un grand projet mais elles semblent systématiquement présentes. Nous avons choisi de nous intéresser surtout à ces aspects organisationnels par goût et par intérêt scientifique : cette dimension organisationnelle et gouvernementale du processus de production urbaine est assez peu étudiée en urbanisme. A ces activités peuvent s'ajouter celle de planification, de programmation, de vente, de contractualisation, ... Notre thèse peut se résumer à la présentation de la MOU comme un système de production régulé. Nous proposons une analyse systémique du projet et aussi assez systématique des différents thèmes deux à deux, puis repositionnées dans un ensemble qui constitue à la fois le regard plus global sur le projet et sur son mode d'analyse. A la suite, des activités inter-reliées et des fonctions à assurer au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine, nous proposons un modèle d'analyse systémique du

fonctionnement de la MOU. Nous avons choisi de différencier les activités spécifiques de la MOU durant le processus de projet selon deux classes :

- Les activités de développement de projet : programmation, planification ...
- Les fonctions à assurer : organiser, coordonner, réguler ...

Le schéma suivant éclaire sur le positionnement d'actions développées en vue du projet par rapport aux activités à assurer dans la MOU des projets.

**Figure 34 : Modèle de représentation de la MOU comme système de production**



Légende

-les lecteurs analytiques

\* liens de 1

-liens 1 et 2 : (gouvernance et organisation) gouvernance, ce qui se dit, positionnement, les types d'organisation et urban politics, les terrains et leur modèle d'organisation, les terrains et leur mode de gouvernance

-liens 1 et 3 : (gouvernance et conception) les types d'organisation et les dispositifs des sites, pas normalisation mais analyse des choix et

-liens 1 et 4 : (gouvernance et réalisations) les choix, les régulations, les impulsions dans les terrains

\*liens 2 :

-liens 2 et 3 : (orga et conception) mode de coopération, dispositifs, un peu de programmation, par les terrains

- liens 2 et 4 : coordination et programmation

\*liens 3 : liens 3 et 4 ; (organisation et production) planification, et programmation

\*(en gras : des activités de projet ; en italique :des fonctions, en normal :des activités et des éléments participant à ces activités, des lecteurs analytique de ces activités

## **MODE DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME**

Sur les plans politiques et techniques, le mode de fonctionnement du système de production de l'espace public dans les projet de Nantes et de Lyon peuvent se résumer par une banalisation de l'expertise des services par rapport à celle de l'équipe de projet restreinte (équipe dédiée). Ceci signifie qu'au sein de la MOU existe des différenciation des rôles, et des poids de la décision de certains acteurs techniques. Parfois, cette banalisation des services reflète une non récupération des savoirs –faire de la maîtrise d'ouvrage élargie, mais ne signifie pas forcément la mise à l'écart des services. En effet, bien que ces derniers aient une relative faible maîtrise du devenir du territoire en projet en raison de la délégation de l'exercice de la MOU à une équipe dédiée, ils gardent un rôle important en terme de contrôle de la qualité de la production en tant que futur gestionnaire et maître d'ouvrage de la production (par exemple pour les espaces publics), interviennent durant le processus de projet (programmation des équipements, des logements...). Ils contrôlent également la légalité des actes des équipes dédiés projet sur le territoire (appel d'offres...). Le caractère exceptionnel du projet, l'organisation de la MOU et l'action des services peut à notre avis représenter certains e risque d' «extra-territorialité », certes cautionné par la régulation politique propre au projet, mais le risque existe bien sur le plan technique. Ce jeu de l'exceptionnalité apparaît alors comme une ressource pour une forme de concentration de la décision pour ce type de projet. On est parfois dans une situation de MOU restreinte de type « entrepreneuriale ». Ceci a pour caractéristique de concentrer la décision politique sur quelques élus, en particulier sur le leader politique ou l'un des ses élus proches. Comme il s'agit d'un projet de mandat dans les deux cas, il est d'usage que les attributions politiques soient ainsi. Mais, on peut questionner cet usage dans le cadre d'un intercommunalité, d'un intervention urbaine en ville centre et en particulier dans une collectivité dont l'intercommunalité est récente au moment de l'émergence du projet. Ceci suggère des modalités de fonctionnement politique interne à la collectivité relativement spécifiques. Dans sa thèse, G. PINSON a validé l'intérêt de l'étude de l'échelle intercommunale comme acteur politique majeur contemporain. Nous souhaitons spécifier dans le cadre de ces projets les modalités de décision politique et de régulation politique en vue des projets que nous étudions. Il semble intéressant de spécifier les modalités de gestion de cette exceptionnalité technique et politique au sein de la MOU. Et nous regroupons cette étude sur le fonctionnement et la régulation politique et technique du projet sous le terme de « gouvernance de projet », pour bien indiquer que la régulation politique de

ce type de projet est évolutive et s'inscrit dans un contexte politique qui change lui aussi. Ceci pourra peut-être nous amener à travailler sur la construction et le caractère avéré de « leadership politique » dans les assemblées intercommunales afin de légitimer, mais aussi de poursuivre ce type de projet dans les deux cas que nous étudions. Il a été spécifié dans cette partie que la concentration de ces multiples décisions sur quelques élus peut poser la problématique d'une forme d'« extra-territorialité » politique légitimée dans le cadre de la territorialisation intercommunale en vue de l'élaboration de ces projets. La légitimation peut aussi reposer sur l'expertise mobilisée pour le projet. Certains exposent, par exemple, l'association d'un expert célèbre sur le projet comme une manière de légitimer le caractère exceptionnel donc extra-territorial de ce projet. Ce système de maîtrise d'ouvrage indique aussi, une difficile maîtrise de la conception et de la formalisation du contrôle par les maîtres d'ouvrage déléguants de par les formes de régulation politiques et techniques mises en place pour ces projets. La concentration, et la légitimation de la décision politique exceptionnelle pose ce problème des moyens et de la légitimation du contrôle technique et politique de la MOU restreinte de ces projets. C'est donc la régulation politique qui légitime finalement les choix techniques qui se posent sachant que les outils de maîtrise et de contrôle sont finalement relativement limités, en particulier il s'agit essentiellement de critères financiers. Ainsi, l'exercice de la MOU doit en son sein réguler les formalisations techniques du projet déléguées à l'équipe de projet restreinte en particulier en tant que chargé de la gestion de la production relayée mais également en tant que responsable du processus sur le plan juridique. Ceci nous amène à poser la question des coûts de gestion de ce type d'exercice de contrôle. En particulier, face au risque d'une faible mobilisation des acteurs techniques de la maîtrise d'ouvrage élargie déléguante, la régulation politique est alors déterminante. Intervient alors un phénomène relativement connu dans les firmes industrielles de concurrence ou de difficile coopération entre les acteurs métiers et les équipes de projet dédiées. L'une des différences possibles avec l'évolution historique industrielle est que le rôle de production urbaine d'aménagement est en général historiquement attribué aux SEM, et les collectivités locales ont pour certaines acquis progressivement le rôle de conception et de production urbaine.





# **PARTIE IV. PETIT MANUEL DE LA GOUVERNANCE : LES THEORIES A L'EPREUVE DE LA MOU**

## **CHAPITRE I. VERS DES MODES DE DEVELOPPEMENT TYPES POUR CES MOU ?**

Nous avons pu au fil de l'analyse observer que la MOU de ces projets ne correspond pas exactement aux modèles théoriques existants mais ils en ont certaines caractéristiques.

### **Les politiques urbaines françaises à l'épreuve des théories urbaines anglo-saxonnes ou un petit manuel de l'usage de la gouvernance en urbanisme**

Il existe dans la littérature sur les « *urban theories* » américaines de nombreuses formes d'analyse des politiques urbaines, et par ce biais, une analyse des projets développés par des éventuelles MOU. Toutefois, les politiques urbaines ne se circonscrivent pas aux dynamiques de projets ou aux régulations sociales ou politiques. Pour analyser plus précisément notre MOU, il semble important de comparer nos dynamiques de projet par rapport aux types de configurations décrites dans cette littérature, au cas où l'une des configurations étudiées soit comparable à l'une ou l'autre des configurations définies dans les « *urban theories* », au risque de proposer un nouveau type de configuration. On distingue dans la littérature anglo-

saxonne trois grands courants théoriques : le pluralisme, l'élitisme, les régimes. Ensuite, sont venus s'adjoindre des critiques et des courants qui renouvellent ces approches, parmi celles-ci, le marxisme, la gouvernance démocratique, le régulationnisme ; qu'en est-il de nos MOU ? La majorité des travaux empiriques réalisés depuis les années 1970 aux Etats-Unis et 1980 en Europe ont mis en évidence une transformation du gouvernement local qu'on a essayé de conceptualiser sous l'appellation de gouvernance urbaine. La priorité donnée au développement économique et la multiplication des formes d'arrangements entre autorités locales et intérêts privés constituent deux tendances lourdes constatées un peu partout. A partir d'observations historiques, deux groupes de théories intermédiaires ont connu une fortune particulière *urban growth coalitions* et *urban régime*, auxquels il faudrait ajouter les coalitions d'intérêt, une conception sociologique néo-marxiste du marché. La théorie des *urban growth coalitions* ou des coalitions urbaines pour le développement économique s'inscrit dans une perspective néo-marxiste locale.

### **I. A. LA MOU EST- ELLE UNE COALITION DE PROJET ?**

G. PINSON rapproche les coalitions de projet avec les « *urban regime* » qui reposent sur l'analyse de « l'émergence de la capacité à gouverner dans un contexte de dispersion des ressources » (PINSON 2002). Mais à la différence des régimes urbains, ces coalitions ne sont pas stables, « les groupes et les institutions s'y agrègent de manière moins durable ». L'une des caractéristiques des coalitions de projet selon G. PINSON est que « le projet est plus important que la coalition d'une pluralité d'acteurs de groupes et d'institutions ». Cette analyse est importante pour caractériser les modalités de l'action publique contemporaine. Elle signifierait que l'action locale aujourd'hui ne se ferait non plus à partir de groupes d'acteurs dominants mais à partir de buts partageables, de dynamiques de projets autrement dit, la mobilisation sociale se déterminerait plus à partir de dynamique de projection collective qu'à partir de groupes sociaux spécifiques.

#### **I. A. 1. Les machines de croissance (« *growth machine* »)**

Cette conclusion de G.PINSON soutient également que ces dynamiques de projet ne sont pas comparables à des « *growth machine* » (LOGAN, MOLOTCH 1987). Les coalitions de croissance sont des développements urbains qui se font au profit d'une poignée de rentiers. Or, dans nos projets, nous constatons que les investissements publics sont colossaux et largement majoritaires. Toutefois, l'un des partenaires financiers majeurs de ces collectivités

publiques est la CDC à travers les emprunts. Les logiques de garanties financières assurées par les collectivités locales ne favorisent-elles pas les collectivités ayant déjà une forte capacité d'investissement ? Par ailleurs, la CDC peut également être un investisseur direct. L'aménagement urbain pour ce type de projet en France est en fait largement dominé par des acteurs publics ou parapublics qui, pour une partie ont des logiques de rentabilité financière (la CDC et son réseau). De fait, nous constatons que les propriétaires fonciers majeurs sont des acteurs parapublics (SNCF, RFF, VNF, CDC, ports autonomes) et non pas une poignée de rentiers. Il serait probablement intéressant d'étudier qui sont les actionnaires du réseau CDC, mais nous pouvons noter que de manière transitoire du moins, l'un des plus propriétaires fonciers dans nos projet est l'Etat ou ses nouvelles agences. La théorie des « *growth machine* » n'est pas adaptée, même si à Nantes par exemple, il y a la recherche de mobilisation de certaines élites locales (club Kervégan) constituant des sortes de ressources endogènes notamment dans le champs culturel. Ces élites semblent intervenir assez peu en tant qu'investisseurs directs dans l'aménagement urbain. L'économie nantaise n'est plus marquée par une bourgeoisie importante sur le plan économique. Le changement de la direction de la CCI alors attribuée à un acteur économique qui n'était pas issu du sérail de la bourgeoisie nantaise (J-J REGENT), tout comme les rejets successifs de projets d'acteurs économiques locaux sur la pointe Ouest de l'île peuvent être interprétés comme la disparition du rôle moteur de la bourgeoisie nantaise dans le développement économique de l'agglomération. Aussi, les nombreuses théories américaines du type « *growth machines*, donnant un poids considérable aux acteurs économiques locaux doivent être écartés pour caractériser les MOU de nos projets. Cela ne signifie pas que certains acteurs économiques locaux majeurs dans l'aménagement ne sont pas sollicités pour la dynamique de projet, l'association de promoteurs immobiliers locaux par exemple). Mais, les collectivités locales investissent plutôt d'autres acteurs économiques (investisseurs nationaux, internationaux, CDC recherchant des fonds d'investissements...), et se rapprochent des acteurs culturels ou politiques locaux afin de dynamiser le développement programmatique. Les élites qui sont mobilisées sont des « élites culturelles » ou des relais sociaux (J-J REGENT leader à la CCI, au Club Kervégan<sup>161</sup>, du port autonome, de l'ACEL, du Conseil de développement). Ces relais sociaux peuvent toutefois avoir un rôle pivot au sein des organes politiques locaux (J-J REGENT est un ami de jeunesse et de confiance (d'O. GUICHARD, et étaient tous deux

---

<sup>161</sup> V. FRAPPART, *la mise en mot de la ville contemporaine*, thèse de doctorat de géographie, Université de Nantes, 2001.

opposés au parti socialiste; Pascal BOLO est très implanté au PS local, mais aussi à la fédération des amicales laïques).

Dans nos projets, ce ne sont pas des entrepreneurs privés qui anticipent la croissance et qui apportent les conditions de cette croissance. Ce sont les collectivités locales publiques qui parviennent à pérenniser une dynamique de projet et à porter les conditions d'une croissance, et ce, parfois plusieurs années après les tentatives des acteurs privés. Nous ne sommes pas dans le contexte américain de faible structuration de l'action publique urbaine et surtout du rôle déterminant des entrepreneurs privés dans le développement urbain. Dans aucun des trois projets, n'émergent de coalitions d'acteurs privés déterminants pour la suite des processus. La logique des machines de croissance observées aux Etats-Unis par J. LOGAN et MOLOTCH ne se retrouvent pas dans nos cas d'étude. Toutefois, nous notons un rôle déterminant d'acteurs institutionnels publics dans le développement des projets. Dans le cas de la mobilisation d'institutions locales, les coalitions de projet que nous étudions, parviennent à dépasser les clivages partisans de la classe politique. Aussi, nous souscrivons aux conclusions de G. PINSON sur la place prééminente du processus de projet dans la structuration d'une coalition d'acteurs en vue du projet par rapport aux clivages sociaux ou politiques. Notons que cette coalition ne néglige pas les relais sociaux et parvient à mobiliser certaines ressources au sein de ces relais sociaux notamment sur le plan culturel. Ainsi, la place des acteurs économiques locaux n'est pas négligeable, mais ils sont positionnés en tant que suivant ou comme ressource plus qu'en tant que pilote dans la dynamique de projet. Les acteurs économiques locaux sont dans une logique partenariale. Ils constituent une ressource à ménager en tant que partenaire potentiel du développement, mais au fil du temps, ces acteurs sont sollicités bien plus qu'ils ne sollicitent la MOU. Toutefois, cela ne signifie pas que les réseaux interpersonnels locaux soient inexistant dans ces dynamiques de projet, les clubs, les associations, les partis s'avèrent sollicités en faveur du projet énoncé comme local et collectif par un groupe restreint d'acteurs qui sont pilotes (la SEM, quelques élus, quelques relais sociaux). Toutefois, nous observons avec la mise en place des SEM, la recherche d'une logique de « growth coalition » mais elle n'est en rien portée par des acteurs sociaux. C'est plutôt l'acteur institutionnel majeur qu'est le gouvernement urbain (la CUN) qui tente de porter la reconversion économique des territoires de projet à Nantes comme à Lyon

Par contre, d'autres acteurs économiques sont impliqués. Les propriétaires fonciers, souvent parapublics (SNCF, Port autonome, RFF, VNF,...) dans nos exemples, sont sollicités progressivement par les SEM. Il s'avère que ces agences parapubliques ne souhaitent pas forcément s'aventurer dans les métiers de l'aménagement urbain. En effet, ces acteurs

peuvent souhaiter une valorisation foncière, mais le plus souvent elle se veut immédiate et à moindre coût ou encore valorisable. Les acteurs impliqués sont alors des institutions publiques, même s'ils ont des statuts divers (EPIC, EPA, SEM ou satellites locaux,...). Les négociations financières sont parfois complexes, longues ou suscitent des innovations juridiques et institutionnelles. Certains propriétaires fonciers souhaitent s'investir dans la valorisation de leur patrimoine, sans pour autant céder leur foncier. C'est le cas des ports autonomes. A Nantes, le port autonome propose l'aménagement d'une salle de conférence et d'exposition dans son bâtiment à la pointe Ouest de l'île de Nantes (aujourd'hui transformé en salle de restaurant). A Lyon, VNF souhaitait aménager des bureaux dans des bâtiments du port Rambaud. A Marseille, le port autonome souhaitait un maintien de la propriété du sol sur les môles J4 . Des éléments de la négociation à Lyon entre VNF et la SEM étaient la qualité de l'environnement au profit de la valorisation économique des bâtiments en échange du maintien du caractère public des sols, au risque de ne pas bénéficier de parkings pour les bureaux prévus dans un premier temps par VNF. La coopération entre les représentants de VNF et de la SEM d'abord tendue a débouché sur des associations originales dans le cadre de montage de co-investissement dans des SCI dédiées à chaque bâtiment réhabilité. L'expertise et la capacité d'investissement de la CDC a largement permis l'avancée de la problématique de requalification du port RAMBAUD. A Marseille, des négociations complexes avaient déjà eu lieu entre l'EPAEM et le port autonome de Marseille pour valoriser le silo à grains installé dans le périmètre du port autonome et pour le rendre accessible au public. Ce silo est aujourd'hui une salle de spectacles (architecte CASTALDI). Pour le projet des cités de la Méditerranée (CIMED) de longues négociations ont engendré un projet complexe pour le réaménagement de toute la bande littorale du périmètre de l'OIN Euroméditerranée. Il combine des espaces publics, des salles d'expositions, un musée (architecte R. RICCIOTI) mais aussi un centre commercial. Cet espace commercial a bénéficié d'un montage juridique spécifique afin de maintenir la propriété du sol par le PAM qui a souhaité rester présent dans le pilotage de l'ensemble du processus de projet des CIMED. Ces exemples nous indiquent que les acteurs économiques majeurs de nos projets sont encore des institutions à caractère public et institutionnel à Marseille, à Lyon, comme à Nantes avec la grande propriété foncière de RFF et de la SNCF, ou des ports autonomes ou de VNF. Ces institutions sont pour la plupart des agences parapubliques issues de la réorganisation de l'Etat en agences. Aussi, nous supposons que chacune de ces agences ont leur propre logique comptable et stratégique. Dans le cas de projets comme ceux que nous étudions le partenariat entre les collectivités locales pilotes au sein de la MOU et ces diverses agences implique une coordination des

logiques techniques, comptables et politiques de ces diverses agences. Nous faisons l'hypothèse que les coûts de coordination de ces diverses agences augmentent considérablement le coût du projet pour les équipes dédiées et les collectivités locales. Nous le constatons à Nantes et à Lyon, ces coûts se répercutent sur la collectivité locale principale pilote de la MOU : les communautés urbaines. Ainsi, à l'occasion de ces projets, nous assistons à la régulation territorialisée de l'action de plusieurs acteurs publics, collectivités locales, agences publiques et parapubliques. Les projets sont des espaces de coopération de ces diverses institutions, qui développent des actions aux enjeux très territorialisés, dans lesquelles il est difficile de distinguer des stratégies claires de l'Etat. De plus, quelle est la visibilité pour le citoyen de ces négociations territorialisées ? Comment un citoyen peut-il percevoir les politiques que doivent assurer ces agences parapubliques ? Comment les collectivités locales peuvent-elles gérer cette logique de régulation territorialisée ? Quelles sont leurs ressources ? Le schéma de la régulation croisée vaut-il encore aujourd'hui ? Nous faisons l'hypothèse qu'il continue à fonctionner pour les maires des grandes villes, mais la place des contraintes financières des agences parapubliques et l'entrée en jeu d'acteurs tels que la CDC, qui redéfinit son mode d'action en intervenant dans ces montages, peut modifier en profondeur l'objectif d'intérêt général ou politique de ces régulations territorialisées. Ce risque tend à se généraliser, au regard des logiques d'agences, agences équivalentes aux « quango » (quasi non-gouvernemental organisations, expression utilisée pour décrire les agences d'Etat britanniques créées sous l'ère de M. THATCHER) qui ont chacune des logiques de rentabilité dans leur propre champs sectoriel et deviennent des représentants de l'Etat parlant chacun de leur propre voix. Quelle est alors la place de l'intérêt général ? se réduit-elle au respect des normes budgétaires de chaque agence ? Au-delà des caricatures de logiques d'action que nous venons d'évoquer, nous pouvons nous demander quels sont les positionnements de ces régulations au regard de l'intérêt général : est-il négocié ? qui le porte ? comment est-il défini ? se rapporte-t-il au territoire concerné par la décision ? Serions-nous dans ces cas à l'ère de l'intérêt général localisé et négocié ? Au regard, du mode d'attribution des responsabilités politiques au sein du gouvernement urbains (CU et Ville par exemple) et des régulations politiques concernant les projets, nous pouvons nous demander si ces structurations de maîtrise d'ouvrage urbaine garantissent l'exercice de la démocratie au sein des gouvernements locaux, et au regard du public. Ainsi, ces projets sont avant tout le fruit d'une action publique basée sur l'action ciblée portant sur un territoire, sur la négociation.

### **L'inadaptation du modèle des *growth machine***

Les machines de croissance sont des coalitions d'intérêt mobilisant des acteurs locaux dont les origines et les intérêts respectifs importent peu par rapport à l'enjeu principal : la croissance économique. Les opposants traditionnels à ces coalitions de croissance sont le plus souvent des communes sub-urbaines qui luttent contre le changement de leur cadre de vie. Généralement, le sol, la valorisation foncière est l'un des moteurs de la mobilisation des propriétaires se mobilisant dans une coalition. A ces acteurs peuvent s'ajouter des promoteurs, des banquiers, des spéculateurs. Le jeu « est organisé autour de l'accès aux lieux de décision pour obtenir les « pré-conditions de la croissance ». L'objectif des coalitions étant de peser sur le gouvernement –municipal, état fédéral- afin qu'il prenne les mesures, décisions, options qui favorisent ensuite les promotion des parcelles. C'est par cette fonction de définition de distribution que le gouvernement se distingue le plus, tout du moins localement, et c'est en cela qu'il intéresse les élites locales » [...] « le succès de ces coalitions tient aux difficultés que rencontre tout acteur politique qui refuse de jouer le jeu, en plaçant par exemple en tête de ses priorités la cohésion sociale avant le développement économique » (BORRAZ 1994).

Ces quelques éléments nous permettent d'exclure l'identification ces dynamiques de croissance avec les dynamiques de projet que nous étudions :

- les initiateurs de la valorisation sont avant tout des institutions publiques. Mais, dans la plupart des cas, ce ne sont pas celles qui sont propriétaires des terrains. RFF, VNF, SNCF participent au développement après de longues négociations et des montages ad'hoc dont elles sont rarement initiatrices ;
- les investissements mobilisés par les collectivités locales ne leur seront pas bénéficiaires sur le plan financier ;
- dans ce type de projet, au lieu de pressions de la part de la société civile, c'est davantage des institutions publiques ou des acteurs économiques majeurs qui portent et initient des dynamiques de reconversion (la CCI, des élus, des techniciens de l'administration dans les trois villes que nous étudions).

Cette faible mobilisation des propriétaires fonciers des territoires de projet que nous étudions peut s'expliquer par :

- la forte représentation d'acteurs publics dans la propriété foncière. En France, ils ont assez peu la pratique de la valorisation foncière par l'aménagement (l'expertise nécessaire pour le partenariat entre la SEM Lyon confluence et VNF et le recours à la CDC le montre)



- ces propriétaires fonciers parapublics et publics ont plutôt tendance à se concentrer sur le cœur de leur métier au lieu de miser sur l'aménagement urbain, à moins d'être impliqués dans un partenariat long à construire.
- la nécessité d'investir au préalable de fortes sommes financières avant d'envisager une valorisation foncière (infrastructures, dépollution...),
- la forte concurrence entre les villes soumet les territoires à d'importantes transformations préalables (dépollution, traitement paysager, espaces publics...)
- l'écart de prix entre la capacité de valorisation financière et les investissements préalables ne parviennent pas à faire venir les investisseurs privés sur de tels territoires. Les risques financiers semblent trop importants, tels que le portage du foncier pendant plusieurs années.

### **Conclusion sur la régulation territoriale au lieu de « *growth machine* »**

Nous observons que les projets que nous étudions ne relèvent pas totalement des « machines de croissance » dans la mesure où les propriétaires fonciers, certes, recherchent la valorisation foncière de leur patrimoine, mais ne sont pas initiateurs d'une dynamique de développement urbain. Ils ne font pas non plus pression sur les acteurs politiques locaux pour valoriser ce patrimoine. Nous assistons plutôt à la situation inverse. Les collectivités locales sont initiatrices d'une politique de requalification qui va générer une valorisation du patrimoine des uns et des autres, mais celles –ci sont en situation de négociation permanente et de recherche d'une régulation politique locale afin d'assurer la poursuite du projet. Nous pouvons émettre l'hypothèse que ces agences parapubliques ne sont pas encore dans des logiques de requalification et de valorisation de leur patrimoine par l'aménagement parce cette activité est encore très déficitaire du point de vue financier en France. Aussi, ce sont les collectivités locales qui se chargent d'organiser des dynamiques de reconversion et de requalification. Celles-ci tendent de plus en plus à solliciter des fonds sectoriels dédiés de l'UE, dont c'est l'un des modes d'action privilégiés. Les collectivités locales sont donc devenues le nœud de coordinations d'un ensemble de politiques et de logiques sectorielles et de régulations sur des territoires restreints que sont les projets.

### **I. A. 2. La théorie des « *urban regime* » à l'épreuve de la MOU.**

La théorie des régimes urbains a contribué à déplacer l'analyse des pouvoirs urbains d'une logique de « pouvoir sur » vers une logique de « pouvoir de » donc d'une logique de contrôle

social vers une logique de production sociale. Les pluralistes que sont R. DAHL, WOLFINGER, POLSBY (JUDGE, STOCKER, WOLMAN 1995) tenants de la théorie régimes urbains refusent l'idée que le pouvoir politique local soit très hiérarchisé. Et ce, à la différence des élitistes (HUNTER) qui soutiennent que les gouvernements urbains sont menés par un groupe relativement restreint de personnes, de même culture, partageant des intérêts souvent économiques. Dans ce courant, se retrouve l'analyse des « non décisions » comme une forme de pouvoir (BACHRACH et BARATZ). Dans les années 1970, des théoriciens marxistes ont proposé de considérer le contexte étatique et économique et leur rôle dans les décisions politiques locales. De là, est née la théorie des régimes urbains dans les années 1980. Cette théorie porte sur la production sociale et le « pouvoir de » à la place des logiques de « contrôle social » et de « pouvoir sur ». Ce déplacement du « qui » vers le « comment » s'intéresse aux modalités qui permettent à certaines coalitions de gouverner et d'atteindre leurs objectifs, comment elles se construisent et tiennent dans le temps. La théorie des régimes urbains montre que les acteurs économiques jouent un rôle fondamental dans les décisions des gouvernements, mais que les institutions politiques et les acteurs pouvaient tout de même avoir une certaine influence par des réseaux complexes et inter-reliés. La théorie des régimes s'intéresse, en particulier, aux efforts mis en œuvre pour établir des « relations stables et intenses pour que des acteurs du gouvernement ou en dehors du gouvernement puissent attendre des objectifs spécifiques et peu communs »<sup>162</sup>. La théorie des régimes urbains emprunte des éléments aux théories pluralistes, marxistes voire élitistes.

#### La théorie de régimes urbains est inadaptée

La théorie des régimes urbains de R. DAHL définit les ressources politiques comme non cumulatives, et que leur « répartition entre les différents acteurs est la condition même du pluralisme ». Contrairement aux analyses des auteurs élitistes, les acteurs ne détiennent pas toutes les ressources politiques, lesquelles sont au contraire réparties entre différents groupes d'acteurs, c'est dans leur confrontation que se prennent ensuite les décisions » (BORRAZ 1994). Il s'avère dans nos projets qu'il y a assez peu de groupes sociaux influents présents, ou pris en compte. Dans nos MOU, les conditions du pluralisme semblent remises en cause. Les ressources politiques sont assez limitées et une hiérarchie existe au sein de la MOU eu égard à leur statuts différents : le pluralisme est difficilement avéré. Les mairies et les communautés urbaines sont membres de la MOU et il existe une hiérarchie dans leurs prérogatives et leurs

---

<sup>162</sup> traduction personnelle, D. JUDGE, G. STOCKER, H. WOLMAN (ed.), *Theories of urban politics*, SAGE; 1995, page 6.

décisions. Tous les acteurs n'ont pas les mêmes ressources. Les confrontations sont régulières entre ces deux collectivités locales, mais plus rares avec des groupes sociaux. Le cas des associations sur le site des chantiers nantais et la prise en considération plutôt aléatoire de leurs souhaits signe à notre avis l'absence de pluralisme dans la pratique de la politique dans la MOU de ces grands projets. Ces acteurs associatifs auraient pu devenir des membres temporaires ou pérennes de la MOU, mais cela n'est le cas. La MOU est presque essentiellement institutionnelle et financière. Quant à la concertation publique sur Lyon Confluence, elle porte sur la prise en compte de certains avis (expositions, « dialogues urbains », réunions publiques) dans le passé. La COURLY gère certains problèmes de gestion provisoire du foncier et des équipements sans que la SEM ne soit impliquée directement. A Nantes, cela ne se dément pas si l'on regarde la place prise ou laissée à certains élus tels que celui chargé de la culture à la mairie de Nantes. Les décisions prises concernant la politique culturelle sur l'île sont élaborées plutôt à l'écart de la société civile, plutôt éloignés de leurs propositions ou de certains relais sociaux et politiques éventuels. En effet, il a fallu plusieurs années avant que ne soit étudiée le potentiel de l'île en terme de développement culturel et d'aménagement urbain alors qu'il préexistait tout un travail de revalorisation de ce territoire par la politique culturelle (nombreux festivals sur la pointe Ouest). L'audit sur les divers projets culturels (liés à la navigation, à la formation, à l'histoire coloniale...) menée par un bureau d'étude « CULTURA » n'a pas été diffusé dans l'immédiat aux associations culturelles. La prise en compte des desiderata des associations était sans cesse relégué à « une période de deuil », à la définition d'un projet plus tardif par les élus et les services de la CUN. Finalement, le choix fut de prendre en considération la proposition d'autres acteurs culturels issus de l'élite culturelle locale et s'inscrivant dans la continuité de la politique culturelle antérieure liée aux arts de la rue. Il y a donc une forme de prise en compte des potentiels sociaux et économiques endogènes de l'agglomération. Mais, les arbitrages sont assurés par le centre politique et administratif. Les acteurs sociaux ou culturels sont davantage dans une position d'offreurs et de ressources allant dans le sens d'un projet collectif que dans celui d'un acteur en position de force ou de leader du changement ayant des « moyens d'influence ».

Les moyens d'influence sont assez peu partagés dans le contexte nantais, et les ressources politiques sont assez peu distribuées. La logique d'une répartition des moyens d'influence entre plusieurs acteurs du système politique s'avère assez peu probable dans ce projet. Le tissu culturel nantais est une ressource politique ancienne pour l'équipe municipale de J-M AYRAULT. Est une ressource pour R. DAHL « tout ce qui peut servir à peser sur les choix

spécifiques ou les stratégies d'un autre individu, ou en d'autres termes, une ressource est tout ce qui peut inciter à agir » (DAHL 1962). L'exemple du domaine culturel est intéressant à considérer dans une logique de l'exercice du pouvoir local de l'équipe de J-M AYRAULT dont l'investiture s'est également faite par des combats politiques très marqués dans le domaine culturel autour de la Maison de la Culture de Nantes et le Théâtre de la Chamaille fortement critiqué par M. CHAUTY (comme produisant des œuvres à caractère pornographique). Toutefois, ces dernières années, certains réseaux associatifs ont relativement peu de moyens d'influence sur le leader politique local puisqu'il a fallu attendre plusieurs années avant que ne soit envisagé un investissement durable sur le site de chantiers. Actuellement, le secteur culturel endogène est une ressource éventuelle mais n'est plus un acteur pivot de la vie politique locale. Le projet culturel et touristique des « Machines de l'île » n'a vu le jour qu'en 2003 alors que les associations des Chantiers (collectif des anciens de la Navale...) et des acteurs de la politique culturelle soutiennent certains projets depuis plus de 5 ans et un audit n'a été consacré à l'analyse des divers projets associatifs qu'en 2003. Ainsi, certaines ressources anciennes sont exploitables pour le leader politique, le président de la CUN. Toutefois, peu d'investissements durables ont été décidés avant que la SEM ne soit créée. Le secteur culturel est donc devenu un vivier de ressources potentielles sans être une ressource à long terme et systématique. En somme, la MOU n'est pas une coalition d'acteurs, ni une machine de croissance traditionnelle, ni un régime urbain, ni un groupe d'acteurs types, elle évolue. La MOU relève plutôt d'un ensemble mobilisations de ressources et d'acteurs qui changent au fil du temps, et elle développe des régulations territorialisées dans le cadre de nos projets comme nous allons le voir ci-dessous.

### **I. A. 3. Les théories marxistes et la production urbaine**

Une autre approche de la MOU pourrait être faite par les théories marxistes. Selon G. STOCKER et WOLMAN, les théories marxistes et néo-marxistes sont essentiellement déductives et partent de l'idée que le mode de production définit la nature des relations sociales et politiques dans un état capitaliste. Dans les systèmes capitalistes, cet Etat favorise les intérêts du capital. Les institutions politiques urbaines sont considérées comme des appareils d'Etat. Par conséquent, ils sont emprunts des mêmes logiques que l'Etat<sup>163</sup>. La théorie marxiste divisée entre approche instrumentaliste et structuraliste rejette les autres

---

<sup>163</sup> traduction personnelle, D. JUDGE, G. STOCKER, H. WOLMAN (ed.), *Theories of urban politics*, SAGE; 1995, page 10

théories des politiques urbaines. Les instrumentalistes voient l'Etat comme un instrument d'une classe, les structuralistes accordent une certaine autonomie à l'Etat. L'un des champs d'étude des marxistes dans les années 1970 fut la régulation. L'application de l'approche régulationniste aux politiques urbaines tend vers l'analogie entre l'organisation du processus de production (fordiste ou post-fordiste) et l'organisation des institutions du gouvernement local et la manière dont les services sont fournis (centralisés/bureaucratique ou décentralisé/non hiérarchiques). Le mode de travail (*labour process*) à l'intérieur du gouvernement local est considéré comme très significatif. Certains régulationnistes soutiennent que les NTIC ont fortement modifié les processus de production et la nature de la fourniture de services publics locaux. Là aussi, il existe plusieurs théories de la régulation.

### La régulation dans la production urbaine

Selon B. JESSOP (1992), il y a quatre formes de régulation : le processus de travail, le régime d'accumulation, le mode de régulation et le mode de socialisation. Le régime fordiste du processus de travail est la production en chaîne standardisée. En tant que régime d'accumulation, le fordisme repose sur le cercle vertueux de la croissance par la production et la consommation de masse. La production de masse permet des économies d'échelle et l'accroissement de la productivité, ce qui permet l'accroissement des salaires, et ouvrent un marché qui soutient la consommation de masse. Le mode de régulation est la combinaison des soutiens sociaux, politiques et culturels qui permettent la compatibilité de la production et de la consommation dans un régime d'accumulation. Ces soutiens agissent par des normes, des réseaux et des institutions qui sont les produits (outcomes) des conflits sociaux et politiques.

Les MOU des nos projets ne sont pas dans des situations de conflits sociaux forts concernant ces territoires en projets. Certains groupes associatifs sont mobilisés ou certains habitants des quartiers concernés, mais ces conflits sont confinés à l'échelle du territoire. Ils ne sont pas portés à l'ensemble du gouvernement politique ou social de l'agglomération. Il semble exagéré d'évoquer des conflits sociaux structurés à l'échelle des agglomérations. Dans la production urbaine, la logique de la production de masse et de l'accumulation n'est pas à l'ordre du jour. La relative pénurie de finances publiques et la concurrence sur le marché des friches des villes européennes, posent différemment les questions de production de masse et d'accumulation dans la production urbaine. Il y a bien une recherche d'une faible accumulation, de constitution de l'offre mais pas d'une production de masse. La production est souhaitée différenciée pour être concurrentielle. La concurrence sur le marché des territoires repose en terme de programmation sur une offre minimale (paysage, qualité des

espaces, de l'environnement, accessibilité) et sur l'originalité de l'offre (loisirs, ...). Il y a bien une recherche d'une compatibilité de la production et de la consommation des produits urbains dans nos projets, afin de respecter une prise de risques des plus limitées par les divers investisseurs de la production. La production différenciée se fait aussi en partenariat avec de multiples institutions parapubliques. La régulation dans la MOU est différente de la régulation au sens purement marxiste où le rôle de l'Etat est prééminent. Ici, notre objet de réflexion est bien la régulation dans l'exercice de la MOU. Il faut alors distinguer deux formes de régulation : la régulation de la production et la régulation en vue de la production. L'adéquation de l'offre par rapport à la consommation correspond à une régulation de la production. Elle se traduit dans nos projets par la production d'une offre concurrentielle, basée sur la différenciation. Par ailleurs, la régulation en vue de la production relève des mécanismes nécessaires à la production : la régulation politique nécessaire à la production, la gestion régulée des rapports entre les divers intervenants de la MOU. Il ne s'agit pas de régulation de la production par des raisonnements économiques, mais il y a aussi des régulations politiques qui se développent au sein de la MOU. La régulation politique est un pivot incontournable du pilotage pour les projets que nous étudions, au risque d'aboutir à une ad'hocratie technocratique confiée à une équipe externalisée des collectivités locales. Nous faisons l'hypothèse qu'il y a des liens entre la gouvernance de projet et la gouvernance locale en particulier avec le mode de gouvernement. Plus haut, nous avons analysé les modes de production, et nous avons montré les décalages entre des modes de production tayloriens (plans) et post-taylorien, avec une SEM construite sur un modèle fordiste qui existe dans un contexte où la MOU fait le choix d'une flexibilité dans la production. Dans les faits, c'est le gouvernement local qui porte tous les risques financiers de lancement et de caution des investissements. Nous serions en présence d'une sorte de « *local schumpeterian government* ». Nous déduisons ce concept du positionnement des communautés urbaines, et dans une moindre mesure des municipalités, dans le processus de projet : ce sont les principaux investisseurs financiers pour lancer le projet. Ils sont les garants financiers pour les emprunts dans certains cas, et assurent le développement des espaces publics occupant une grande part des investissements dans la requalification. De plus, ils sont les leaders dans le processus d'émergence et de promotion de leur projet. Le mode de production mettant des collectivités locales en position de meneur de la production urbaine donne un rôle décisif aux choix politiques au sein du gouvernement urbain pour la gestion des projets évolutifs. Cela génère un système de régulation de la production urbaine et replace le pilotage politique au centre du projet. Or, le pilotage politique du projet n'est pas vraiment partagé : ce sont des

élus en nombre restreint ou proches du leader politique ou le leader politique qui se chargent d'une grande partie des décisions. Ceci s'avère renforcé dans le cas d'une externalisation des interventions techniques où les techniciens des collectivités mobilisés par l'équipe de projet sont difficilement écoutés. Il y a donc un double risque de l'exception du projet : une concentration du pouvoir politique, une équipe de projet restreinte qui privilégie un intérêt territorial par rapport à celui de l'agglomération ou général. La concentration du pilotage politique révèle une régulation politique faiblement négociée et remise en cause au fil des mandats. Quelles sont les formes de régulation au sein de la MOU politique ?

### **I. B. VERS UN URBANISME DE DISPOSITIFS PRIVILEGIANT UNE GOUVERNABILITE SUR DES TERRITOIRES RESTREINTS**

La question du rôle des villes- centres de métropoles dans la planification urbaine concernant le « contrôle », les « moyens d'administration », et d' « action foncières »<sup>164</sup> était déjà évoquée en 1977 par B. ARCHER et C. LACROIX (1977) bien avant le processus de décentralisation commencée en 1982 et poursuivie par diverses lois favorisant l'intercommunalité (DELANNOY, RIEU, PALLEZ). Ces auteurs évoquent alors les multiples « innovations institutionnelles, le redistribution indispensable des ressources consacrées à l'aménagement et l'équipement, l'adaptation des procédures » [qui] composent maintenant un corps de revendications articulé autour de la notion de « pouvoir local ».

En 2007, ces questions demeurent d'une grande actualité. La série de lois des années 1999-2000 sur les regroupements intercommunaux a porté de façon cruciale dans les débats locaux ces questions d'organisation et de management des collectivités locales. Lorsqu'on tente d'analyser les effets de ces diverses lois dans la construction politique des agglomérations et des territoires locaux, on peut les considérer de diverses façons. Ici, nous proposons de faire des hypothèses sur la construction des intercommunalités à travers les types de management public et de méthodes qui se sont développées dans ce contexte dans le champs urbain. En particulier, notre propos est issu de l'analyse des changements dans la production urbaine dans le cadre d'élaboration de grands projets d'aménagement urbains. Comment les collectivités locales en charge de ces projets s'organisent –elles pour les développer, tant du point de vue organisationnel que politique ? Nous mettrons en perspective ces tendances de

---

<sup>164</sup> L'ensemble de ces questions était déjà posé par ARCHER B et LACROIX C, sur la planification urbaine en 1977, in Institut français des sciences administratives, « l'administration des grandes villes », Editions CUJAS, Cahier N° 14, 1977, pp. 151-164 .

mode d'action de quelques collectivités locales françaises par rapport à l'un des modes d'action publique dominant en Europe aujourd'hui qui se regroupe sous l'effigie du « new public management ». On a vu apparaître des modes d'action divers, ad'hoc tant du point de vue technique que politique. Le propos est bâti sur l'observation empirique de quelques collectivités locales, qui initient des modes d'action managériales ad'hoc et sur une mise en perspective de ces données empiriques avec un modèle d'action publique quelque peu « normé » par ses principes et déjà largement mis en œuvre dans d'autres pays comme la Grande Bretagne par exemple. L'objectif général est de caractériser des phénomènes en cours dans l'action publique urbaine française dans le cadre de nouvelle ou d'anciennes intercommunalités à partir de l'exemple de projet de renouvellement de centre de métropoles françaises<sup>165</sup> en ayant un regard porté sur les changements en terme de management public.

### **I. B 1. La MOU et le management public : une révolution sourde**

L'ouvrage de Eric VERRIER et de Viriato Manuel de SANTO (SANTO, VERRIER 1997) a mis en évidence l'importance du management public dans les organisations publiques françaises sans insister sur les effets au niveau local des concepts du management public. Et des auteurs (HUTEAU 2002; LAMARZELLE 1982) qui évoquent le « management public local » ou « territorial » l'abordent souvent sous l'aspect normatif, de recommandations, ou parfois, sous les aspects relations élus- cadres. Ceci, est peut-être lié à la nature du domaine des sciences de gestion. Ici, nous souhaitons évoquer la place croissante de la notion de « management » au sein des collectivités locales.

#### **De grands changements s'opèrent dans la production urbaine depuis la décentralisation**

La décentralisation et les regroupements de communes ont parfois été l'occasion de nouveaux designs organisationnels et d'innovations en terme de pratiques au sein des services des collectivités. Les communes-centre et les communes périphériques ont dû réorganiser leurs services respectifs et créer de nouveaux services notamment dans le cadre du transfert de la compétence d'urbanisme. Nous faisons l'hypothèse qu'étudier ces changements permettent de connaître certains modes d'exercices de gouvernements locaux qui se développent dans les agglomérations.

---

<sup>165</sup> Nantes, Lyon, Marseille



### L'introduction du changement s'est faite par un phénomène de diffusion.

La gestion des organisations publiques est une question ancienne, Colbert et Fayol en sont d'illustres exemples au niveau national. Plus récemment, les collectivités locales françaises ont connu d'importants changements de statuts initiés par exemple par la création de communautés urbaines en 1966, et plus tard généralisés avec les lois et les décrets de décentralisation (1982) et de regroupements intercommunaux (1999). Ainsi, un vaste mouvement de modernisation des services publics a commencé en 1982 au niveau local, mais il reste officiellement identifié à l'ère Rocard (1989) et aux multiples circulaires, et colloques qu'il a initiés, jusqu'à la création d'une commission de la modernisation des services publics (LAMARZELLE 1995). Cette dynamique de modernisation s'est poursuivie au-delà des alternances politiques et d'une commission de modernisation. En effet, il semble qu'en France, le mouvement de modernisation des collectivités locales n'a pas attendu de décrets. Et dans ce mouvement, les collectivités locales n'avaient pas de modèle d'organisation-type préalable. Elles ont choisi leur nouvelle organisation sans avoir de « guide national » très présent dans le pilotage de ces changements comme cela a pu être le cas en Grande Bretagne par exemple dans les années 1980. Nous faisons ici, référence aux changements initiés par les gouvernements de M THATCHER en Grande Bretagne (le « new public management », « les 3 E »...) avec des critères de fonctionnement appliqués à tous les champs de l'action publique et aux modes d'organisation et d'action des collectivités locales non sans quelques résistances. Ainsi, les collectivités locales françaises ont plutôt eu recours à des expertises externes, aux formations spécifiques, pour les aider à définir le mode d'organisation qui leur conviendrait. L'initialisation de ces changements semble davantage tenir aux individus, aux élus, aux techniciens et aux cadres de ces organisations et à leur formation, qu'à un organisme central pilotant ces réorganisations. Les experts externes mobilisés ont souvent eux-mêmes des référents divers en terme de modèles d'organisation, de modes de transfert du secteur privé au secteur public, même si une diffusion entre les pratiques et les modèles existent (HATCHUEL 1995). Il nous semble qu'une large étude empirique comparative mérite d'être développée pour mettre en évidence avec précision le(s) modèle(s) dominant(s) d'organisation pour l'action publique selon les secteurs d'action qui sont développés au niveau local. Il semble qu'une forme d'idéologie managériale s'est développée dans le cadre de cette modernisation. Pour mieux connaître ces changements, rappelons quelques éléments historiques.

## La diffusion de « modèles de management » chez les fonctionnaires aux niveaux national et local

Les multiples lieux de diffusion de management des organisations publiques et privées n'ont cessé de se développer depuis l'après guerre en France. Les initiatives d'organismes comme l'ECA, puis du EPA (DJELIC) (-en charge de l'organisation administrative et économique de l'Europe dans le cadre du Plan Marshall), tel que l'envoi en formation de cadres français dans les entreprises « modèles » américaines, la fondation de l'ENA, et plus tard celle de l'ENSEAD de Fontainebleau, ont activement participé à la diffusion de modèles de management d'outre-atlantique en France. Le CNFPT (HUTEAU 2002) créée plus tardivement à travers ses diverses formations continues, tout autant que les multiples formations de management offertes dans les écoles de commerces et d'ingénieur (HEC, ESSEC, ...) poursuivent ce travail de diffusion et d'initiation aux outils de management des divers cadres et agents de la fonction publique. Et nous faisons l'hypothèse que des organismes d'Etat tels que la CDC et ses multiples « agences » locales (réseau SEM-SCET) ont également participé à la diffusion de modèles de management au niveau local. Le programme rocardien de modernisation des services publics en 1989 est une illustration de cette recherche de modernisation de l'ensemble des services de l'Etat, mais à l'aune des initiatives citées ci-dessus, il semble bien que le phénomène de modernisation est plus ancien et plus diffus dans l'ensemble des organisations nationales et locales. L'un des effets souligné par CROZET et DESMARAIS (CROZET, DESMARAIS 2004), citant D. LORRAIN (1989), THOENIG, et BURLIN (1998) est que les cadres de la fonction publique territoriale initiés aux pratiques de management, utilisent le management pour « construire une identité territoriale. L'omniprésence du discours modernisateur traduit une évolution profonde des représentations de la profession, et ces derniers profitent de « la mise en œuvre de techniques nouvelles pour clarifier leurs rapports avec les élus » (LAMARZELLE 1997, HUTEAU 1999). Ainsi, une sorte de mouvement de réforme de fond s'est produit au sein des collectivités locales allant dans le sens de pratiques managériales liés à la montée en puissance des collectivités territoriales aux dépens de pratiques bureaucratiques au sein de la fonction publique territoriale. Nous verrons plus loin des éléments illustrant ce changement dans la gestion de la compétence urbaine par certaines collectivités locales. Parmi les éléments forts de ces réformes on identifie les concepts de « responsabilisation » des agents, « le principe participatif », le rapprochement de l'« administration » et des « administrés ». Ces quelques leitmotiv du management des collectivités publiques territoriales sont parfois proches de principes prônées par le « new public management ». L'adoption des principes de

management modernisateurs par les diverses collectivités a abouti à diverses innovations. A travers l'exemple de la collectivité locale communales et intercommunale nantaise, nous avons observé d'après négociations qui ont lieu concernant le rôle et le mode de fonctionnement des services et des attributions politiques dans le cadre des intercommunalités.

### **I. B. 2. Des innovations dans le champs urbain ?**

Les réorganisations des services ont fait l'objet de négociation entre élus et fonctionnaires.

Les exemples sur lesquels nous nous appuyons n'ont pas fait l'objet d'une étude quantitative des divers types d'organisations mises en place, ce sont avant tout des cas étudiés de façon empirique sur une trentaine d'années (en particulier les services de la Ville de Nantes et de la Communauté urbaine de Nantes). Nos observations sont essentiellement issues de l'analyse de la production urbaine – et non de la production de services comme l'eau...- des collectivités en charge de fournitures de services dans des métropoles. En étudiant comment des collectivités s'organisent en particulier lors de la mise en œuvre de projets urbains, nous avons pu constater que les changements organisationnels se font avec les élus, les cadres et les experts externes à l'organisation. Notre objet n'est pas d'étudier le processus de changement que nous caractérisons comme déterminé par une forte logique « managériale », de par les formations des cadres et des experts consultés à l'occasion, voire de celles des élus ; mais il s'agit d'évoquer des fonctionnements des dispositifs mis en place pour assurer la production urbaine. Apparaissent, en effet, de nouveaux dispositifs d'acteurs et de modes d'action tels que des coopérations plus transversales entre services, mais aussi des externalisations. Trois grandes tendances peuvent s'observer au sein des collectivités: la montée de l'expertise transversale, un questionnement sur le pilotage de la planification et de la production en interne, la gestion de l'externalisation. Avant la décentralisation, une grande partie de l'expertise et de la production urbaine était assurée par les Sociétés d'Economies Mixtes (SEM) dans un contexte d'une relative faible capacité d'expertise des services internes des collectivités locales en matière d'aménagement urbain de grande ampleur. La décentralisation a été l'occasion du renforcement de l'expertise interne des collectivités locales avec le développement d'une fonction publique territoriale. Comme nous pouvons l'observer, cette capacité d'expertise a initié de nouvelles pratiques au sein des services. Nous constatons qu'à l'occasion des réformes organisationnelles des tendances fortes dans les modes d'organisation se dégagent :

- des services thématiques (« solidarité ») ou ciblés (« service à la population ») ont été mis en place soit en complément de l'organisation fonctionnelle existante, soit en fusionnant certains services existants ;
- des services nouveaux apparaissent avec des fonctions d'étude transversales plus importantes (expertise d'étude en urbanisme);
- des organisations transversales temporaires apparaissent au sein des services (missions ponctuelles dédiées) ;
- des satellites (SEM) dédiés aux projets de ces collectivités sont créés (HURON, SPINDLER 1998) ;
- des fournitures de services urbains ont été externalisées et contractualisées<sup>166</sup>.

A l'étude des organigrammes, on peut évoquer trois grandes étapes dans les remaniements des organisations :

- l'initiation à la transversalité, avec des politiques ciblées ;
- la mise en place de dispositifs du type « équipe dédiées » transversales en interne ;
- l'externalisation de la transversalité et la spécialisation des services qui varient selon la pratique du management de projet (place du pilotage par rapport au contrôle, ...) et la logique de planification (plus ou moins linéaire, plus ou moins territorialisé...).

Les innovations organisationnelles ont pendant ces vingt dernières années fait l'objet de nombreux débats au quotidien au sein des collectivités locales et cela semble ravivé dans le cadre des intercommunalités.

#### Le recours au management par projet

Aussi au début des années 1980, de nombreuses collectivités locales conquises aux idées du marketing urbain ont adopté des leit-motiv (exemple : « Nantes l'effet côte ouest suivi » pour le marketing urbain mais « solidarité » pour les services de la Ville) illustrateurs de leur programme d'action municipale ou intercommunale. Ces leit-motiv et ces slogans plaçaient certaines actions comme prioritaires sur l'agenda politique et technique, et pour ces priorités, certains services spécifiques étaient mis en place. Il est alors courant pour une collectivité locale de prioriser ses actions et de déterminer son organisation en fonction de son héritage organisationnel, de ses modes d'actions publique, et cela pas forcément dans un processus linéaire. Il s'avère que les réorganisations s'opèrent dans de longs débats entre services et élus. Il nous semble que les logiques de projet transversal et le développement de projets

---

<sup>166</sup> les travaux de D. LORRAIN

territorialisés sont mobilisés et privilégiés pour répondre aux difficultés de combinaisons de diverses politiques publiques dans le cadre des projets urbains territorialisés ou d'équipements majeurs, fers de lance de l'ensemble d'une politique urbaine (exemple : tramway-nouvelle centralité à Nantes au début des années 1990). Ces logiques de projet transversal peuvent être menées dans des configurations organisationnelles diverses :

- soit par des équipes internes aux collectivités locales (services de la Ville et de la Communauté urbaine de Nantes)
- soit déléguées à des sociétés « satellites » (exemple : SEM dédiées à un projet d'aménagement urbain émanant de la Communauté Urbaine Lyonnaise).

En effet, dans certains cas, les collectivités restent organisées selon une logique de planification qui laisse une place importante à l'aménagement opérationnel (cas de la Communauté urbaine lyonnaise). Les collectivités optant pour cette configuration organisationnelle a depuis longtemps recours aux logiques de management par projet, en déléguant le développement du projet à une équipe dédiée « satellisée » ou parfois identifiée au sein des services comme « dédiée » à un projet spécifique. Et c'est souvent le cas de nombreuses collectivités locales aux services internes mal armés pour une certaine production urbaine et qui avaient une SEM pour assurer cette logique de projet transversal. La logique de l'aménagement opérationnel a longtemps été incarnée par les « satellites » des collectivités locales, et a longtemps porté une forte dimension transversale surtout dans l'aménagement urbain. Les nouveaux et les anciens personnels des collectivités locales se sont aussi familiarisés au management par projet à l'occasion de l'externalisation de l'élaboration de projets urbains. Cette dimension transversale semble avoir fait des initiés dans les collectivités locales, et la nature de l'intervention urbaine n'a peut être pas cessé de le rappeler. Aujourd'hui encore, les équipes généralement externalisées dans le cas des grands projets ont leurs propres outils de projet (ZAC, PAZ, projet d'ingénierie), qui leur permettent d'échapper aux plans classiques, et d'initier des formes de « libertés » par rapport aux plans classiques. Mais la question de leur pilotage politique et technique reste en débat.

#### La MOU urbaine, un espace de confrontations de modèles : organisation métier/transversal, l'externalisation/l'internalisation, la gestion et le pilotage

Nous faisons l'hypothèse que les réorganisations des collectivités locales durant les vingt dernières années se sont faites selon diverses visions du management public. Parmi ces

visions, on peut distinguer des situations de départ relativement différentes des grandes communes- centre par rapport aux petites communes avant la création de l'intercommunalité. Ici, nous n'avons pas de chiffres, mais l'objectif est d'identifier quelques caractéristiques à partir de nos cas observés et qui pourraient s'avérer être des tendances plus générales. Dans les communes-centre, on a assisté avec la décentralisation à la construction et au recentrage des services communaux sur une expertise portant sur les fonctions stratégiques de l'urbanisme (études et programmation), et ce, soit en interne pour la programmation, soit en collaboration avec d'autres institutions (agence d'urbanisme...) pour les stratégies globales. Et pour la fourniture de services, on a plus facilement choisi d'externaliser à travers de EPCI ou des SEM (transport...). Par ailleurs, des services aux titres plus politiques (« solidarité et action sociale », « jeunesse et loisirs ») que fonctionnels se sont développées au sein des collectivités et ont tenté de favoriser des politiques transversales. Ces diverses configurations ont initié des logiques de transversalité au sein des services et une redistribution des pouvoirs entre services. Dans certains cas, il apparaît que la logique transversale très pratiquée en urbanisme se retrouve externalisée dans les SEM à l'échelle de la réalisation de projets. Toutefois, des « missions » constituées d'équipes de taille variable rompues au travail transversal sont mises en place pour piloter des projets territoriaux dans les services des collectivités. Et ce sont là, nous semble t-il, les germes d'une « action par projet » qui va continuer à s'affirmer dans les intercommunalités. Ces actions transversales débouchant parfois dans le cadre des intercommunalités à une organisation matricielle quasi systématique pour les projets. Du début des années 1980 jusqu'aujourd'hui, les anciens services techniques très orientés « métiers » ont perdu une partie de leur pouvoir traditionnel puisqu'ils sont désormais un peu plus « banalisés » face à la montée en puissance de services plus généralistes, plus tournés vers le contact direct avec la population et compétents sur de nouveaux domaines (logement, aides sociales, écoles...). Cela est renforcé avec l'intercommunalité, où l'on voit l'attribution des « projet de l'agenda politique », ou de « projets de mandats » à des directions ou à des services spécifiques souvent concentrés sur le pilotage des projets ou de satellites, ou sur la coordination avec les services. Ce que nous décrivons ici correspondrait aux grosses collectivités locales (souvent de villes centre) qui sont probablement dans des situations différentes des petites communes avant l'intercommunalité. Les petites communes des grandes agglomérations ont semble-t-il développé la qualité des services directement en lien avec la population, et ont surtout cherché à gérer le développement économique sur leur territoire et à répondre aux questions des populations locales tout en contractualisant la fourniture de services urbains (eau...) avec le

secteur privé. C'est résumer ici de façon probablement caricaturale l'action au quotidien de milliers d'agents communaux, mais nous tentons de déterminer quelques traits de leur action.

### **I. B. 3. Des débats récurrents émergent lors de la création des intercommunalités**

Les transferts de compétences notamment urbaines ont souvent fait l'objet de nombreux débats. Au regard des organigrammes et des réorganisations ultérieures et relativement rapprochées dans certains cas, on constate que les débats ont porté sur le rôle des communes centre par rapport à celui des communes périphériques. De nombreux débats entre politiques et techniciens ont eu lieu pour savoir comment pouvaient se répartir les fonctions de gestion, de conception, de proximité, les modes de coopération et de coordination entre les services afin d'assurer les diverses fonctions...La question de la proximité semble très importante au regard des noms donnés à certains services et du nombre de petites structures localisées sur l'ensemble du territoire ayant une fonction de gestion (propreté, espace vert...) qui ont été mises en place dans le cadre des nouvelles intercommunalités. Nos observations montrent qu'une partie importante des débats porte en matière urbaine sur la répartition du rôle des services, sur la gestion et sur la programmation urbaine à échelle territoriale et pas seulement sectorielle.

#### **La proximité est au cœur des débats**

La question de la « proximité » se décline souvent à travers l'assurance de la qualité de la gestion et de l'entretien d'espaces publics par exemple, au quotidien. L'assurance de la qualité du service est perçue comme fondamentale, puisqu'elle semble déterminer un lien toujours maintenu entre l'administration et l'utilisateur, conformément aux logiques d'action initiées dans les années 1980 par les communes. Ainsi, les petites communes veillent à la garantie d'un service de qualité à la population. Et cela serait peut-être signe d'une administration communale toujours réactive, assurant des services collectifs traditionnels. On peut se demander si l'attribution de la fonction de « gestion » aux cellules territorialisées ou aux communes est souhaitée, comment elle se négocie?... Cette logique a parfois abouti à l'organisation de services techniques et d'entretiens très territorialisés ayant essentiellement une fonction de gestion, et moins d'élaboration ou de conception. Des arrangements spécifiques ont ainsi été développés dans chaque collectivité à la suite de nombreux débats politiques, techniques et d'expertises externes en organisation, renforçant les fonctions de conception (planification, ...) au centre de l'organisation intercommunale. Dans le cas

d'élaboration de projet d'aménagement de petite ou de grande taille, les enjeux des débats semblent porter sur la maîtrise du processus d'élaboration de politiques territoriales, de projets ou de politiques sectorielles et de décision par les élus, mais aussi sur l'attribution des rôles au sein des services.

#### **IV. B. 3. a) Vers la généralisation du management par projet pour les « projets de mandats »,**

En sus, de ces préoccupations de maintien de la qualité de certains services urbains, les intercommunalités développent aussi des « projets de mandats » et des politiques qui peuvent être de l'ordre de la production urbaine dans le cadre de projets d'aménagement. Sur le plan du management, nous constatons que les projets de mandats font souvent l'objet de logiques de « management de projet ». Dans ce cas, des équipes de projet dédiées sont généralement créées et de plus en plus sorties des services. Par le terme de « management de projet » nous entendons d'une part les outils mobilisés mais aussi le découpage par parties du projet (grands équipements, infrastructures..) qui sont de plus en plus souvent gérées avec les outils de management par projet, mais aussi l'attribution de la gestion et du développement d'un territoire à une équipe spécifique. Nous observons dans le cadre du développement de ces projets de mandat quelques caractéristiques. Il apparaît que la logique de « management par projet » s'affirme comme modèle dans le champs urbain. Des modes d'organisation spécifiques se mettent en place à cette occasion ; en effet le groupe de techniciens formant le noyau « pilote » du projet peut être sorti d'un service de la collectivité pour être soit identifié dans un service coordonnant divers projets ou dans une nouvelle entité satellite « SEM » comme nous le mentionnions plus haut. Ces entités n'ont en charge qu'un seul projet. De plus, ces entités développent dans certains cas un mode d'ingénierie concourant pour certaines parties du projet, ce qui a parfois des difficultés à prendre avec les pratiques des autres services de la collectivité. Ces pratiques de « management par projet » semblent plus généralisés pour les projets de mandat aujourd'hui (GPU, projet d'aménagement, ...) qui ne l'étaient auparavant, notamment pour les projets « phare » de l'agenda politique. En terme de management public, on constate un renforcement de la fonction de pilotage de ces projets aux dépens d'une fonction de production au sein des services tout en constatant un mode de production concourant pour les dits-projets urbains du mandat. Mais cela n'est pas sans générer des difficultés et des questionnements. C'est la sortie relativement importante de ces équipes dédiées à un projet des services classiques qui nous font questionner les modes de régulation politiques et les modes de fonctionnement des collectivités aujourd'hui.



L'élaboration des projets urbains en intercommunalité: la question du pilotage, de la régulation, du mode de développement du projet.

On peut se demander quels liens on peut établir entre le mode de management de projet et les modes de gouvernance de projet, et le mode de gouvernement local. Nous faisons l'hypothèse que les projets urbains peuvent constituer un lieu de lecture privilégié des ces différents mouvements. Pour les projets urbains qui constituent notre poste d'observation, la détermination du lieu d'élaboration du projet est une question longuement discutée entre les élus et les services. Selon le degré de routinisation des pratiques (définitions à l'avance de l'attribution du type d'équipe en fonction du type de projet -équipe de « mission » ou de « SEM » selon les projets-, leur coûts, leur durée...), l'enjeu électoral du projet..., le choix des configurations d'acteurs font l'objet de négociations entre élus et entre services. Parmi les éléments des débats, on compte aussi la question de l'internalisation et de l'externalisation (coûts, compétences, délégation, durée, dédiée), des coûts, de la priorisation, et de la date de livraison du projet...Selon nos observations, une des questions fondamentales est l'organisation de la coopération entre les services, elle est à organiser, à adapter, à réguler tout au long du projet. De même, le contrôle et la mise en œuvre du respect des plans généraux classiques de planification urbaine et l'intégration de ces contraintes et des dynamiques au fil de l'élaboration des plans et du projet demeurent des questionnements récurrents durant les processus de projet. Ainsi, rendre les instruments du projets (plans provisoires) compatibles avec les documents traditionnels de planification (PLU, PDU, ...) ou avec les documents sans valeur juridique (chartes, plan lumière...) est une affaire bien complexe qui selon nos observations n'est toujours pas réglée ni régulée de façon systématique entre les équipes de projets (souvent externalisées et dédiées) et les services des collectivités locales. En effet, on voit apparaître pour l'élaboration des projets, des équipes de pilotage (élus, techniciens de l'équipe projet ) et des équipes techniques (avec services internes et délégataires, et maîtres d'œuvre « externes ») et un foisonnement d'espaces de collaborations plus ou moins institutionnalisés (avec des acteurs public et privés, maîtres d'ouvrage ou maître d'œuvre) qui ne sont pas prévus ou systématiques. Ainsi, on observe l'apparition de démarches de projet totalement « ad'hoc » évolutives avec des comités de pilotage et techniques « adhoc » pour mettre en œuvre les projets. Et la place de la régulation politique devient stratégique durant tout le processus de projet. Dans le cadre des intercommunalités, les modes de régulation politique de la production urbaine sont sans cesse remis au débat dans le cas de projets de long terme temporel. En effet, au-delà des règles de la répartition des compétences des diverses collectivités et du fonctionnement de la collectivité par rapport à ses satellites, les

débats semblent toujours très forts entre le rôle et le poids des différents élus dans leurs attributions (en charge de telle politique ou de tel projet) et dans les décisions prises dans le cadre de l'intercommunalité et communal durant tout le processus de projet. Ces caractéristiques ne sont pas toutes nouvelles, mais dans le cadre de l'intercommunalité, la question de l'attribution du pilotage politique semble se poser d'une autre façon. En effet, les priorisations de l'action urbaine sont régulièrement négociées dans le cadre des décisions concernant les projets (grands projets d'aménagement et projets communaux), la place des représentants communaux et intercommunaux est à négocier dans le pilotage et la gestion de la concertation publique des projets...Ce que nous avons pu observer ce sont des arrangements politiques tout à fait « ad'hoc » au sein des collectivités pour les attributions de politiques publiques et la distribution des rôles des différents élus selon les éléments de l'agenda politique. Et ce caractère « ad'hoc » de la décision est perpétué lors de l'attribution du pilotage des projets spécifiques. Ainsi, se croisent de façon aigüe le mode de gouvernement local interne ou externe de la collectivité avec la « gouvernance de projet » dans l'action urbaine intercommunale. Du point de vue du management public, les rôles des services des collectivités avec les équipes de projets dédiées se posent de façon renouvelée et constante tout au long du projet.

### **I. B. 3. b) La MOU : un fonctionnement ad'hoc**

Nous avançons cet argument de l'importance de la régulation locale dans le développement des projets, puisque les redistributions des compétences aux collectivités locales ont généré des modes de coopération nouveaux au niveau local. En effet, les régulations politiques locales qui se mettent en place à l'occasion des projets d'aménagement sont à la fois spécifiques et négociées au fil des projets. Nous observons que les attributions des élus et leurs appartenances au comité de pilotage des projets (communaux et intercommunaux), aux comités de partenaires extérieurs du projet, et aux divers comités ad'hoc tout au long du processus de projet font l'objet de négociations politiques variant dans le temps et selon les parties et les objets spécifiques du projet. Rendre les projets compatibles avec les documents traditionnels de planification (PLU, PDU, ...) ou les documents sans valeur juridique (chartes, plan lumière...) est une affaire bien complexe qui selon nos observations n'est toujours pas réglée ni régulée de façon systématique entre les équipes de projets (souvent externalisées et dédiées) et les services des collectivités locales. En effet, on voit apparaître pour l'élaboration des projets, des équipes de pilotage (élus, techniciens de l'équipe projet) et des équipes techniques (avec services internes et délégataires, et maîtres d'œuvre « externes ») et un

foisonnement d'espaces de collaborations plus ou moins institutionnalisés (avec des acteurs public et privés, maîtres d'ouvrage ou maître d'œuvre) qui ne sont pas prévus ou systématiques. Ainsi, on observe l'apparition de démarches de projet totalement « ad'hoc » évolutives avec des comités de pilotage et techniques « adhoc » qui mettent en œuvre les projets. Ces modes de développement de projet ne sont pas nouveaux, mais dans le cadre des intercommunalités, il semble poser des questions avec plus d'acuité. Ainsi, c'est tout un système politique local disons de gouvernance de projet, qui se met en place en vue de l'élaboration du projet et qui reste fortement lié au mode de gouvernement local. Nous entendons par mode de gouvernement local, le fonctionnement politique en interne et en externe des collectivités concernées (alliances, soutien, ...). Et, les équipes projets (externalisées dans le cadre de SEM, EPA, ou en mission et parfois quelques techniciens dédiés au projet mais restés dans les services) doivent veiller et participer au portage politique de leur projet, et ce en lien avec les collectivités locales partenaires dont elles peuvent être les « satellites » et en forte concordance avec leurs élus en charge du projet. Souvent, ces équipes cherchent à constituer des « intérêts collectifs de projet », qui pourraient dépasser des logiques partisanes pour favoriser la « gouvernabilité du projet »<sup>167</sup> dans le cadre du mode gouvernement local. Parfois, les « intérêts collectifs de projet » spécifiques peuvent chercher à se confondre avec « un projet » territorial plus large, pour l'ensemble de l'agglomération, mais ce que l'on observe le plus, c'est une multitude de projets territoriaux ciblés dispersés dans l'ensemble de l'agglomération. Nous proposons le terme d' « intérêt collectif de projet » à la place du terme d' « intérêt général » parce qu'en fait, souvent, à l'image de la tendance au développement de projets sur des territoires ciblés, il s'agit de la construction d'un « intérêt collectif » en vue de ces projets au lieu d'un « intérêt général » « substantiel » ou « procédural » qui porterait sur l'ensemble de l'agglomération. C'est peut-être là l'une des caractéristiques de la généralisation du management par projet comme mode d'action publique urbaine. Par ailleurs, le développement de cette « ad'hocratie » technique et politique ne semble pas faciliter la lisibilité directe des citoyens sur l'évolution de ces projets, mais ceci est déjà un autre vaste sujet. Nous pouvons toutefois évoquer la question des moyens de contrôle de ces processus.

---

<sup>167</sup> nous désignons par « gouvernabilité du projet », la capacité de prise de décision en vue de la mise en œuvre du projet. Par « gouvernance de projet », nous entendons un concept analytique pour décrire les diverses formes de gouvernance évolutives mises en place pour gouverner le projet. Nous préférons réserver le terme de « mode de gouvernement » pour désigner les multiples arrangements politiques développés par les gouvernants pour gouverner. Le terme « local » est utilisé ici pour indiquer que les modes de gouvernements se rattachent à des collectivités locales.

### **I. B. 3. c) Les outils de contrôle sont peu formalisés**

Les instruments du management de projet peuvent être classiques (diagrammes de Gantt, plans, ...) ou innovants (contrats, documents de suivi pour un type de projet...). Mais ils révèlent des formes d'« ad'hocratie » qui permettent d'évoquer l'importance et les modalités de contrôle des processus de projet en général et dans le cadre de l'intercommunalité. Selon les collectivités locales, les formes de contrôles sont diverses. Les suivis et contrôles budgétaires sont systématiques, mais le pilotage politique variable. En effet, il semble que les statuts des diverses parties techniques (services des collectivités, satellites, maîtres d'œuvre, partenaires ...) impliquées placent l'arbitrage politique au cœur du processus de développement du projet. Toutefois, les formes de pilotage politique des projets varient selon les modes de coopérations entre les diverses parties techniques, selon les stades de développement des projets, et les contextes politiques des projets. Ce qui nous apparaît le plus saillant en terme de management, c'est la rareté de supports de contrôle, du moins, ils semblent peu ou pas formalisés. Il s'agit avant tout d'ajustements progressifs des documents généraux aux documents spécifiques des projets et inversement, et d'un pilotage politique plus ou moins régulier et présent selon les cas. En effet, l'élément récurrent d'aiguillage de l'action semble davantage le facteur temporel (temps des mandats) que toute autre forme de contrôle, ou d'outil de pilotage. En évoquant les outils de contrôle ou les espaces de négociation de l'avancement des projet urbains, on peut se demander quelle est l'emprise des techniques de management en France, par rapport à une forme d'action répandue aujourd'hui qu'est le « new public management ».

## **II. LES COLLECTIVITES LOCALES FRANCAISES SONT PLUS OU MOINS**

### **EMPREINTES DU « NEW PUBLIC MANAGEMENT »**

La diffusion des notions de management en France est décrite par DJELIC (DJELIC 2004). Dans son rappel historique, elle évoque assez peu les types de management à la mode selon les diverses époques sauf dans le cadre de l'exemple de la popularité de Schumpeter à l'ENA. Ici, après avoir décrit, un mode de management public par projet transversal à la mode, nous évoquerons quelques remarques sur le type de management public des collectivités dans le champs urbain.

### **Le « new public management », un paradigme**

Le « new public management » (NPM) pourrait être définie comme une école de pensée, qui propose des outils et des démarches spécifiques comme mode d'action publique. Il implique

également des acceptions spécifiques du rôle et de la place que devraient tenir les acteurs publics (institutions, agences non gouvernementales, satellites d'institutions publiques...) dans le développement des actions publiques qui peuvent aller des activités de comptabilité à la planification urbaine. A partir d'une recherche empirique sur les modes d'élaboration des grands projets urbains décrite en partie ci-dessus, nous questionnons les modes d'organisation et les outils d'élaboration de projet qui sont mobilisés par les acteurs dans les organisations des gouvernements locaux et leurs satellites responsables du développement du projet. Et notre analyse a pour but de savoir si les changements en cours en France ont des caractéristiques du « new public management ». Il n'existe pas de définition de ce qu'est ou n'est pas le NPM. Toutefois plusieurs auteurs dont HOOD (HOOD 1991), et OSBORNE s'accordent pour situer l'émergence de ce paradigme vers les années 1970. Ce paradigme est depuis très présent. HOOD rajoute que l'apparition du « new public management » est associée à d'importantes tentatives pour atténuer l'accroissement du gouvernement et à un tournant vers les privatisations. Les travaux d'ELIASSEN et de KOOIMAN<sup>168</sup> ont constaté au niveau international de vastes programmes de privatisations et l'introduction d'idées drainées par le concept de marché dans le service public. La Grande- Bretagne et les Etats-Unis ont largement usé de ses principes, les britanniques l'ayant particulièrement utilisé durant les réformes institutionnelles du parti conservateur durant les années 1980 et 90.

En fait, l'analyse du « new public management » dans divers contextes révèle une diversité de situations qui relèvent d'une nécessaire analyse empirique des différentes situations. Il s'agit d'une vague de processus initiés dans diverses organisations publiques à l'échelle internationale. Toutefois, des auteurs (FERLIE, ASHBURNER, FITZGERALD, PETITGREW 1996) proposent une typologie des idéaux- types du NPM pour le caractériser à travers quatre modèles<sup>169</sup> :

« [Modèle 1 du NPM: la recherche de l'efficacité:

Ce modèle était dominant au début des années 1980 jusqu'à la moitié de la décennie.

C'était une tentative pour faire ressembler le secteur public au secteur privé, avec la notion cruciale de l'efficacité. Ce modèle était largement diffusé par l' »audit

---

<sup>168</sup> Cités par FERLIE E, ASHBURNER L, FITZGERALD L., PETITGREW A, *The new public management in action* , Oxford , Oxford University Press, 1996, page 37

<sup>169</sup> l'ensemble de la description du modèle est un résumé et une traduction de l'auteur. Le texte originale est issue de l'ouvrage de <sup>169</sup> FERLIE E, ASHBURNER L, FITZGERALD L., PETITGREW A, *the new public management in action* , Oxford , Oxford University Press, 1996, page 13-15 .

commission » anglaise par exemple. Mais la mise en œuvre de cette approche néo-taylorienne ne semblait pas adaptée au secteur public (J. STEWART, WALSH, 1992). Ce modèle se caractérisait par une attention importante pour le contrôle financier, l'élaboration de systèmes de coût et d'information, un management par la hiérarchie, l'établissement de « cible » et de pilotage de la performance, le développement d'audits financier et professionnels, le développement de méthodes de transparence, un accroissement des rendus de compte de services aux consommateurs, une orientation client plus importante, un état d'esprit plus orienté « marché », le développement de contrats à court termes et un renouvellement plus importants des cadres de l'administration, un management plus entrepreneurial, moins bureaucratique, de nouvelles formes de gouvernance (*corporate governance*), la marginalisation des représentants élus et des syndicalistes, tendance au développement du modèle du conseil de directeur, une localisation du pouvoir vers le centre stratégique de l'organisation.... »...Ce modèle est décrit comme la nouvelle politique économique de THATCHER.

#### Modèle 2 du NPM : la réduction de la taille et la décentralisation

Cette phase repose sur la recherche d'une plus grande flexibilité, le développement très important de la standardisation, la décentralisation des responsabilités stratégiques et budgétaires, l'accroissement de la sous-traitance, une division entre un petit groupe stratégique et une grande périphérie opérationnelle. Ce modèle a commencé à dominer le modèle 1 pendant les années 1980. Des indicateurs clefs de ce modèle sont entre autres : une insistance sur le marché, un passage d'un management hiérarchique à un management par contrat, création d'organisations plus fragmentées au niveau local, une séparation, une sous-traitance des fonctions non-stratégiques, l'émergence d'une séparation entre les organisations d'achat et de fourniture, un mouvement du management associé à la « commande et au contrôle » du modèle 1 vers de nouveaux modes de management comme le management par influence, l'accroissement d'organisations en forme de réseaux, une insistance sur les stratégies d'alliance entre organisations comme une nouvelle forme de coordination, des tentatives pour passer des formes de services standardisés vers un système de services plus flexible et varié.

#### Modèle 3 du NPM : la recherche de l'excellence

Ce modèle est lié au courant de recherche de l'excellence des années 1980. Cela peut se résumer en l'application aux services publics des théories de management de l'école des relations humaines (MEEK 1988), qui insiste sur la culture de l'organisation. Ce modèle

remet en cause la vision rationnelle de l'approche du modèle 1, pour insister sur le rôle des valeurs, de la culture, des rites et des symboles pour définir comment les salariés agissent au travail. Il y a également un fort intérêt sur le mode de management du changement et de l'innovation des organisations (exemple : organisations apprenantes). De fait, c'est l'approche « bottom-up » qui s'est le plus diffusé (le mouvement de l'organisation apprenante à la fin des années 1980), elle est largement souhaitée pour apporter des innovations dans les organisations. Dans ce modèle, les approches par les processus sont aussi importants que les résultats organisationnels (E. FERLIE, L. ASHBURNER, L.FITZGERALD, A.PETITGREW 1996, ce qui les distingue des modèles de management avec cibles. Dans l'approche « top-down », c'est davantage le meneur charismatique qu'interactionniste qui est recherché, des formations intensives sont développées, la stratégie de communication est plus explicite..

#### Modèle 4 du NPM : une orientation service public

C'est le modèle le moins courant, fusionnant des idées de management des secteurs publics et privés en mettant en évidence la spécificité du secteur public avec la volonté de transfert des bonnes pratiques du secteur privé vers le secteur public. Du GAY souligne que ce modèle comprend des contradictions internes. Ce courant du NPM attire les politiques du centre gauche et insiste sur la qualité de la fourniture de services aux utilisateurs locaux et aux citoyens. Des éléments peuvent caractériser ce quatrième modèle de NPM : un grand intérêt pour la qualité du service, une approche menée la valeur et basée sur l'excellence des services publics, une réflexion sur l'utilisateur plutôt que sur le client dans le processus de gestion, le concept de citoyen, un désir de déplacer le pouvoir des « nommés » vers des corps élus, un scepticisme par rapport au rôle des marchés dans les services publics, une recherche continue des valeurs et tâches spécifiques des services publics....L'esprit dominant dans ce modèle est d'adapter les idées issues du secteur privé (la qualité totale, organisations apprenantes) au secteur public. Et les critères de sélection des idées à adapter sont rarement explicites et peuvent être de nature normative.]

#### L'usage du terme « new public management » est-il approprié pour les collectivités locales françaises ?

Ce concept en France ne vient pas du gouvernement central à la différence de la Grande Bretagne et des « White Paper » qui ont guidé le développement des pratiques de NPM britanniques. En France, le changement de pratiques en terme de management public dans les

institutions locales est davantage induit par les lois de décentralisation (1982-86) (HALGAND 1998), que mené par le centre politique national. Il n'y a pas eu d' « injonction » d'un programme général de l'application d'un « new public management » à l'ensemble du système institutionnel public, national et local. Ceci ne signifie pas que malgré « [la relative imperméabilité face aux divers courants de management public, « les institutions publiques françaises n'aient pas connu des mouvements de modernisation menés par plusieurs gouvernements »]<sup>170</sup>. Selon WOLLMAN<sup>171</sup>, la décentralisation en France n'a pas été accompagnée d'une rhétorique sur le NPM ou le concept de NPM SCHEDLER K et PROELLER I (SCHEDLER , PROELLER 2002)<sup>172</sup> mentionnent également que « there are no comprehensive programmes in place. There was no incentive from the central state to foster NPM reforms at the local level ».

A l'aune de nos observations empiriques de diverses politiques urbaines françaises, nous faisons ici l'hypothèse que dans le domaine urbain, des formes de management relevant du new public management sont apparus dans la gestion de la production urbaine des collectivités locales. Les réformes organisationnelles, les outils et pratiques développées depuis la décentralisation contiennent quelques caractéristiques du NPM, sans en épouser un modèle type. Par ailleurs, l'intercommunalité a pu dans certains cas être l'occasion de choix de modes de managements nouveaux (du type NPM) pour certaines collectivités locales, mais il n'y a là rien de systématique. D'une part, comme une organisation avec ses propres caractéristiques, toutes les collectivités n'ont pas adopté les mêmes modes d'organisation, et n'ont pas adopté les mêmes « principes » de management pour l'ensemble de l'organisation. D'autre part, le champs urbain est peut-être un exemple d'un mode de management public peu formalisé en terme d'évaluation (performance, contrôle), alors que ce sont des principes importants du « new public management ».

Toutefois, à titre d'illustration, on peut noter dans les managements des collectivités en général ou à l'échelle des projets urbains des éléments du modèle 1, tels que l'importance des coûts, une logique plus entrepreneuriale, un renouvellement plus important des cadres de

---

<sup>170</sup> SCHEDLER K. PROELLER I, page 169 citant POLLITT C. , BOUKAERT G. (2000) *Public Management reform : a comparative analysis*, Oxford, oxford university press.

<sup>171</sup> WOLLMANN H. "Local government systems ("path -dependent") Divergence or (Globalizing) Convergence? The UK, France and Germany as (Comparative) cases in point, Working paper, Humboldt university , Berlin.

<sup>172</sup> SCHEDLER K., PROELLER I., (2002) « a perspective from mainland Europe » pp. 163-180 in MCLAUGHLIN K., OSBORNE Stephen P., FERLIE E. (eds.) *New public management, current trends and future prospects*, London, Routledge, page 169.



l'administration, mais ceci n'est pas le cas de toutes les collectivités locales. Des principes du modèle 2 comme un management par influence, ou plus transversal sont visibles dans certaines organisations, alors que d'autres pratiquent encore le principe de séparation entre un petit groupe stratégique et une base opérationnelle plutôt issu du modèle 1. On peut également trouver des « meneurs charismatiques » qui relèvent du modèle de management du type 3 dans certaines organisations en charge de projets stratégiques. Et l'on trouve aussi une place importante du concept de citoyen, au-delà de l'utilisateur ou du client comme évoqué dans le modèle 4 mais là encore les situations sont très diverses. Par ailleurs, il est difficile de dater l'émergence d'une pratique de projet urbain, mais il nous semble que certaines villes ont initié des modes de travail transversaux et des logiques de projet urbains au début des années 1980. En effet, les projets d'aménagement existaient et étaient élaborés avant la décentralisation et l'intercommunalité, mais étaient essentiellement par des équipes étatiques ou des institutions dédiées du type société d'économie mixte d'aménagement. Aussi, il est difficile de dater précisément l'usage de certains principes de « new public management » au regard des politiques urbaines. Mais ce qui semble renforcé avec la décentralisation et l'intercommunalité c'est la place des collectivités locales dans cette forme de production urbaine que peuvent être les projets d'aménagement, ou encore la diffusion de la notion d'équipe dédiée pour un projet et sa diffusion comme mode d'intervention urbaine dans les collectivités locales. Et la création des intercommunalités a porté dans le débat local la question du type de management public des nouvelles institutions créées, avec un choix privilégié pour le management par projet pour les « projet de mandat ».

La mise en œuvre des politiques urbaines et des projets urbains ont visiblement constitué à leur échelle des espaces spécifiques d'expérimentation, de sélection et de mise en œuvre de quelques uns des principes de management publics à la mode comme le NPM. Et ce, sans un ordre ou un modèle dominant sinon dans l'ensemble plutôt managérial de l'action urbaine, puisant ses principes dans les propositions des individus impliqués, dans les formations, les échanges d'expériences... Dans certains cas, ces collectivités favorisent l'innovation, dans d'autres, elles répètent un modèle ancien restant ouvert aux innovation-process et pas seulement organisationnelles. Ainsi, les collectivités locales françaises sont sélectives à l'égard des principes de management qu'elle adoptent et la création d'intercommunalités ont été des moments privilégiés de débat sur ces aspects de management public, débats qui apparemment ne sont pas clos. Et la nouvelle gestion publique un paradigme qui se diffuse,

parfois de façon radicale, et il vient à la suite d'un mouvement de [« promotion du managerialisme »] dans les institutions locales.



## CONCLUSION GENERALE

Les aspects déterminants de cette thèse étaient de savoir si les territoires étaient encore gouvernables et de connaître les moyens mobilisés pour les gouverner. Les grands projets urbains de métropolisation sont des reflets de cette gouvernabilité. Or, cette forme de production urbaine est peu connue. Le flou existant sur la capacité de maîtrise de cette production urbaine méritait donc de s'y attarder. L'un des intérêts de cette thèse était donc d'étayer cette notion floue de la maîtrise du développement de projet. Mais au-delà de la connaissance, c'est pour identifier les moyens de maîtrise, de contrôle d'un processus d'élaboration de projet, que nous avons entrepris ce travail sur les grands projets d'aménagement. Plusieurs entrées dans le sujet étaient possibles : par l'économie des projets, par les modalités financières, par le biais politique... Nous avons choisi d'étudier cette forme de production urbaine en nous saisissant de la notion de MOU qui englobait plusieurs de ces aspects, économiques, organisationnels, et productifs. En pensant que l'organisation était un enjeu fondamental de la maîtrise et de la compréhension de la production urbaine, nous avons vu que des moyens de pilotage, de contrôle et de coordination manquaient. Mais, certains facteurs étaient déterminants dans les modes d'action. Ces facteurs étaient bien sûr les référents métiers, mais aussi le contexte de décentralisation et la nécessité de combiner les expertises locales et nationales grâce aux réseaux de professionnels. Un autre facteur déterminant est la capacité de mobilisation financière des collectivités locales pour leurs projets de développement. L'autre enjeu est aussi la compréhension des moyens de contrôle et des risques qui se posaient dans le cadre du développement de ces projets. En fait, nous avons

identifié certaines tendances et des phénomènes de fond au sein des collectivités locales concernant leurs modes d'action. La mise en perspective historique de l'émergence des projets dans l'agenda politique, des dispositifs mis en place, de la gestion des activités de projet et des fonctions de la MOU, des formes de gouvernance de projet, notre étude a mis en évidence plusieurs éléments.

Nous avons montré la montée en puissance des gouvernements urbains dans la production urbaine en vue de la métropolisation en Europe. En effet, ce ne sont pas des groupes sociaux tels que la bourgeoisie locale, ou des investisseurs privés qui permettent l'émergence des projets de telle envergure. Les acteurs publics en particulier les institutions municipales et intercommunales restent les initiateurs de ces développements. Ce sont donc des acteurs publics qui s'associent à des acteurs parapublics (CDC...) et qui structurent une forme de gouvernabilité sur leur territoire et ce ne sont pas des acteurs privés, ni des groupes sociaux structurés. Ces derniers accompagnent les processus, apportent des ressources mais ne sont pas les initiateurs, ni les pivots de l'évolution des projets à leurs débuts. Par contre, leur rôle va évoluer au fil du temps notamment dans les propositions et les choix programmatiques.

Le processus de projet alors initié est difficilement gouvernable. Cette gouvernabilité est à construire constamment. Elle doit être sans cesse renouvelée entre les acteurs du projet afin de faire advenir les projets. Les relations entre acteurs techniques et politiques sont instables. L'enjeu pour la MOU est alors de savoir mobiliser des ressources très diverses : les relations hiérarchiques à l'intérieur des institutions et entre les institutions, les relations politiques, les relations techniques. Cela se transcrit dans les types d'organisation et les modes de coordination, la construction de référentiels, la mobilisation d'expertises reconnues dans un réseau de professionnels...

Ce rôle de création de ressources et de moyens est au cœur de l'exercice de la MOU. Le management de projet relève alors de plusieurs fonctions à assurer constamment telles que la coordination et la mise en compatibilité des éléments du processus. La difficulté est la gestion de l'évolutivité des activités de projet tels que la définition de la programmation urbaine en vue de l'attractivité, la mise en concordance des plans et du projet, et la gestion des risques politiques et techniques tels que l'extra-territorialité.

L'étude a montré à travers des exemples que la MOU avait peu de moyens formalisés de maîtrise de la gouvernabilité du processus. En effet, se pose le problème des relations entre les gouvernements urbains et leurs satellites (SEM- Communautés Urbaines- Ville). Se posent des problèmes de fonctionnement (relations entre acteurs- métiers et équipe projet). Les plans généraux sont souvent largement discutés alors que l'espace du projet est gérée de manière plus confidentielle sur les plans techniques et politiques. Leur mise en compatibilité est au cœur de l'exercice de la gouvernabilité. Aussi, il existe le risque que certaines décisions soient prises soient en contradiction avec ce qui a été négocié avec l'ensemble des acteurs intercommunaux par exemple. Apparaît alors dans l'exercice de la MOU, la prise en compte des répartitions des politiques publiques et territoriales entre élus et entre techniciens.

Pour que l'ensemble des moyens mobilisés puissent être mis en musique, nous mettons en évidence l'existence d'un système de fonctionnement de la MOU. Ce système repose sur un certain nombre de règles qui permettent l'évolution du projet. Les espaces de régulation sont multiples. Ils sont à la fois techniques et politiques, ils semblent complexifiés dans le cadre des regroupements intercommunaux. Ce système permet de gérer la mise en compatibilité de l'ensemble des éléments de projet, au risque de l'extra-territorialité politique et technique pour ces projets.

Nous avons distingué un autre risque pour assurer cette mise en compatibilité entre plusieurs maîtres d'ouvrage et en particulier dans le cas d'externalisation d'une partie de l'exercice de la MOU. Ce risque est la croissance des coûts de transaction dans l'exercice de la MOU. Aussi nous proposons d'initier d'autres recherches afin d'effectuer une évaluation plus affinée de ces coûts de transaction.

Nous proposons ainsi d'évaluer une certaine prégnance de référents-métiers qui est la création de satellites tels que les SEM aux collectivités locales. Ces pratiques montrent aussi que certains référents métier sont en contradiction avec certaines évolutions historiques telles que l'accroissement des expertises des collectivités locales. La décentralisation et l'intercommunalité ont été le cadre de changements majeurs dans le type de management public des collectivités. L'accroissement du nombre d'acteurs nouveaux dans les collectivités, leurs formations, la diffusion de modèles d'action ont favorisé la pratique de modes d'action tels que management par projet. Le champs urbain constitue un exemple pour illustrer cette évolution. L'intercommunalité permet de distinguer une tendance à la « généralisation » de ce

mode d'action, tout en éclairant les diverses questions (organisation interne pour produire, externalisation...) et mises au point « ad'hoc » politiques et techniques (pilotage, contrôles...) développées pour assurer le développement et la gouvernabilité des projets urbains.

Les méthodes de management public développées dans les collectivités locales en France relèvent en partie d'un environnement intellectuel mais aussi d'une vision plus politisée du management public qui se développe dans le cadre des intercommunalités aujourd'hui. Nous avons ici des exemples de management ad'hocratique de collectivités locales. Des régulations techniques et politiques sont créées de manière ad'hoc au sein de la MOU.

En utilisant les modèles d'organisation issus des sciences de gestion, on constate que les arcanes de fonctionnement des équipes responsables des projets peuvent relever des modes d'organisation comparables à ceux du secteur privé. Cette lecture nous apprend qu'en terme d'organisation, les problèmes de coopération inter-services sont cruciaux pour la production urbaine, que la notion de coordination ne l'est pas moins. Le mode de travail avec les maîtres d'œuvre relève d'une tendance forte vers une co-production comparable à celle de la relation avec les fournisseurs associés des plus en plus tôt au processus de projet dans le monde industriel.

En résumé, la MOU revient à mettre en place les moyens et les ressources pour faire advenir les projets. l'un de leur rôle est d'assurer la mise en compatibilité de l'ensemble de la connaissance et de la production sur le projet. Ceci implique la mise en place d'outils de synthèse et de maîtrise des processus qui sont encore à inventer ou à mobiliser. Et l'externalisation d'une partie de la MOU ne garantit pas forcément la maîtrise d'un risque comme l'extra-territorialité.

Ainsi, des moyens sont mobilisés pour rendre les territoires gouvernables par les acteurs publics, et la gouvernabilité de ces projets reste encore à formaliser, et à évaluer. C'est ce que nous avons initié ici, mais cette évaluation reste à poursuivre et nous proposons quelques pistes en ce sens.

L'un des aspects déterminants de cette thèse était de savoir si les territoires étaient encore gouvernables sur le plan économique et de connaître les moyens mobilisés pour les gouverner. Le flou existant sur la capacité de maîtrise de la production urbaine méritait de s'y

attarder. Plusieurs entrées dans le sujet étaient possibles : par l'économie des projets, par les modalités financières, par le biais politique... Nous avons choisi d'étudier une forme de production urbaine en saisissant une notion qui englobait plusieurs de ces aspects, économiques, organisationnels, et productifs : la MOU. L'un des intérêts de cette thèse était d'étayer cette notion floue de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Mais au-delà de la connaissance, c'est pour identifier les moyens de maîtrise de contrôle d'un processus d'élaboration de projet, que nous avons entrepris ce travail sur les grands projets d'aménagement. En pensant que l'organisation était un enjeu fondamental de la maîtrise et de la compréhension de la production urbaine, nous avons vu que des outils de maîtrise manquaient, mais que certains facteurs étaient déterminants dans les modes d'action. Ces facteurs étaient bien sûr les référents métiers, mais aussi le contexte de décentralisation et la nécessité de combiner expertise locale et national grâce aux réseaux de professionnels. Un autre facteur déterminant est la capacité de mobilisation financière des collectivités locales pour leurs projets de développement. L'autre enjeu est aussi la compréhension des moyens de contrôle et des risques qui se posaient dans le cadre du développement de ces projets. En fait, nous avons constaté, saisi certaines tendances et des phénomènes de fond au sein des collectivités locales concernant leurs modes d'action.

A partir d'une mise en perspective historique de l'émergence des projets dans l'agenda politique, des dispositifs mis en place, de la gestion des activités de projet et des fonctions de la MOU, des formes de gouvernance de projet, notre étude a mis en évidence plusieurs éléments.

Nous avons montré la montée en puissance des gouvernements urbains dans la production urbaine en vue de la métropolisation en Europe. En effet, ce ne sont pas des groupes sociaux tels que la bourgeoisie locale, ou des investisseurs privés qui permettent l'émergence des projets de telle envergure. Les acteurs publics en particulier les institutions municipales et intercommunales restent les initiateurs de ces développements. Ce sont donc des acteurs publics qui s'associent à des acteurs parapublics (CDC...) et qui structurent une forme de gouvernabilité sur leur territoire et ce ne sont pas des acteurs privés, ni des groupes sociaux structurés. Ces derniers accompagnent les processus, apportent des ressources mais ne sont pas les initiateurs, ni les pivots de l'évolution des projets à leurs débuts. Par contre, leur rôle va évoluer au fil du temps notamment dans les propositions et les choix programmatiques.



Le processus de projet alors initié est difficilement gouvernable. Cette gouvernabilité est sans cesse à construire. Les relations entre acteurs techniques et politiques sont instables. Elles doivent sans cesse être reconstruits entre les acteurs du projet afin de faire advenir les projets. L'enjeu est alors de savoir mobiliser des ressources très diverses : les relations hiérarchiques à l'intérieur des institutions et entre les institutions, les relations politiques, les relations techniques donc les types d'organisation et les modes de coordination, la construction de référentiels, la mobilisation d'expertises reconnues dans un réseau de professionnels...

Ce rôle de création de ressources et de moyens est au cœur de l'exercice de la MOU. Le management de projet relève alors de plusieurs fonctions à assurer constamment telles que la coordination et la mise en compatibilité des éléments du processus. La difficulté est la gestion de l'évolutivité des activités de projet tels que la définition de la programmation urbaine en vue de l'attractivité, la mise en concordance des plans et du projet, et la gestion des risques politiques et techniques tels que l'extra-territorialité.

L'étude a montré à travers des exemples que la MOU avait peu de moyens de maîtrise de la gouvernabilité du processus. En effet, se pose le problème des relations entre les gouvernements urbains et leurs satellites (SEM- Communautés Urbaines) en terme de compétences et d'expertises dans le processus de production à travers les problèmes de fonctionnement (relations entre acteurs- métiers et équipe projet). la difficulté les plans généraux souvent largement discutés avec l'espace du projet est au cœur de l'exercice de la gouvernabilité, au risque que certaines décisions prises soient en contradiction avec ce qui a été négocié avec l'ensemble des acteurs intercommunaux par exemple. Apparaît alors dans l'exercice la MOU, la prise en compte des répartitions des politiques publiques et territoriales entre élus et entre techniciens.

Pour que l'ensemble des moyens mobilisés puisse être mis en musique, nous mettons en évidence l'existence d'un système dans le fonctionnement de la MOU. Ce système repose sur un certain nombre de règles qui permettent l'évolution du projet. Les espaces de régulation sont multiples. Ils sont à la fois techniques et politiques et complexifiés dans le cadre des regroupements intercommunaux. Ce système permet de gérer la mise en compatibilité des éléments de projet.

Nous avons distingué un risque pour assurer cette mise en compatibilité entre plusieurs maîtres d'ouvrage et en particulier dans le cas d'externalisation d'une partie de l'exercice de la MOU. Ce risque est la croissance des coûts de transaction dans l'exercice de la MOU. Aussi nous proposons d'initier d'autres recherches afin d'effectuer une évaluation plus affinée de ces coûts de transaction.

Nous proposons ainsi d'évaluer une certaine la prégnance de référents-métiers qui est la création de satellites tels que les SEM aux collectivités locales.

Ces pratiques montrent aussi que le référent métier est en contradiction avec certaines évolutions historiques telles que l'accroissement des expertises des collectivités locales. La décentralisation et l'intercommunalité ont été le cadre de changements majeurs dans le type de management public des collectivités. L'accroissement du nombre d'acteurs nouveaux dans les collectivités, leurs formations, la diffusion de modèles d'action ont favorisé la pratiques de modes d'action tels que management par projet. Le champs urbain constitue un exemple pour illustrer cette évolution. L'intercommunalité permet de distinguer une tendance à la « généralisation » de ce mode d'action, tout en éclairant les diverses questions (organisation interne pour produire, externalisation...) et mises au point « ad'hoc » politiques et techniques (pilotage, contrôles...) développées pour assurer le développement et la gouvernabilité des projets urbains.

Ainsi, les méthodes de management public développées dans les collectivités locales en France relèvent en partie d'un environnement intellectuel mais une vision plus politisée du management public se développe dans le cadre des intercommunalités aujourd'hui. La France est encore un exemple de management ad'hocratique de collectivités locales. En utilisant les modèles d'organisation issus des sciences de gestion, on constate que les arcanes de fonctionnement des équipes responsables des projets peuvent relever des modes d'organisation comparables à ceux du secteur privé. Cette lecture nous apprend qu'en terme d'organisation, les problèmes de coopération interservices sont cruciaux pour la production urbaine, que la notion de coordination est également cruciale. De plus, la question de la prise de décision est également déterminante pour l'avancement de la production, le mode de travail avec les maîtres d'œuvre relève d'une tendance forte vers une co-production comparable à celle de la relation avec les fournisseurs associés des plus en plus tôt au processus de projet dans le monde industriel.

En résumé, la MOU revient à mettre en place les moyens et les ressources pour faire advenir les projet. l'un de leur rôle est d'assurer la mise en compatibilité de l'ensemble de la connaissance et de la production sur le projet. Ceci implique la mise en place d'outils de synthèse et de maîtrise des processus qui sont encore à inventer ou à mobiliser. Et l'externalisation d'une partie de la MOU ne garantie pas forcément la maîtrise d'un risque comme l'extra-territorialité.

Ainsi, des moyens sont mobilisés pour rendre les territoires gouvernables par les acteurs publics, et la gouvernabilité de ces projets reste encore à formaliser, et à évaluer. C'est ce que nous avons initié ici, mais cette évaluation reste à poursuivre et nous proposons quelques pistes en ce sens.

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Diverses « instances de coordination des projets formalisés » .....	199
Tableau 2 : Essai de synthèse d'un processus type de conception d'espace public avec les acteurs intervenants .....	208
Tableau 3 : Tableau synthétique de la programmation du projet Ile de Nantes en 2005 .....	272
Tableau 4 : Tableau synthétique divers programmes des îlots A, B, C de la ZAC de Lyon Confluence .....	307
Tableau 5 : Premiers éléments de programmation du projet Euroméditerranée .....	314



## Liste des figures

Figure 1: Les comblements des îles. ....	67
Figure 2: la grande échelle d'étude des "rives de Loire" .....	68
Figure 3: Le SDAAM de 1970 défini par l'Etat. ....	72
Figure 4 : La pointe de la presqu'île vue du ciel.....	93
Figure 5 : Le territoire du projet.....	94
Figure 6 : Schéma des orientations fondamentales de « Lyon 2010 » .....	98
Figure 7 : Plan de référence « Porte Sud » .....	100
Figure 8 : Image aérienne (A7, Gerland, le port, "Lyon-Confluence" ).....	102
Figure 9 : Photos de la maquette « projet urbain ».....	109
Figure 10 : Plan du secteur d'Euroméditerranée.....	113
Figure 11 : Plan du port avec le Môle J4.....	118
Figure 12 : Plan de référence d' EUROMEDITERRANEE .....	125
Figure 13 : Organigrammes de la Ville de Nantes de 1965 à 1996. (Annexe) .....	143
Figure 14 : Organigramme de la Communauté Urbaine en 2001 (Annexe) .....	143
Figure 15 : Schéma d'organisation d'une structure fonctionnelle .....	144
Figure 16 : schéma de fonctionnement de la Mission « tramway-nouvelle centralité ».....	149
Figure 17 : Structure de direction de projet.....	150
Figure 18: Schéma de fonctionnement de la Mission « tramway-nouvelle centralité».1994.	152
Figure 19 : Composition de la MOU du projet « Ile de Nantes-rives de Loire ».....	161
Figure 20: Schéma de fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage urbaine pour le projet "Ile de Nantes" en 2001 .....	166
Figure 21 : MOU nantaise en 2003, vers une structure de direction de projet ?.....	171
Figure 22 : MOU PRINCIPALE DU PROJET LYON CONFLUENCE EN 2005 .....	189
Figure 23 : Plan Guide .....	231
Figure 24 : Plan-guide : les 24 secteurs d'intervention.....	233
Figure 25 : Dessin de l'éléphant.....	260
Figure 26 : SCHEMA DE LA MOU « ILE DE NANTES – RIVES DE LOIRE » EN 1995	262
Figure 27 : « Plan programme 2002-2007 » .....	272
Figure 28 : le plan vert .....	286
Figure 29 : Schéma de délimitation de la ZAC.....	288
Figure 30 : les plans de GRETHER-RFR- DESVIGNES.....	290
Figure 31 : Musée des Confluences (COOP-HIMMELBLAU). Lyon .....	293
Figure 32 : photos aérienne du pôle de loisirs.....	303
Figure 33 : Images de synthèse des projets des îlots A, B, C.....	307
Figure 34 : Modèle de représentation de la MOU comme système de production.....	457



## Bibliographie

- AFITEP-AFNOR (1989), *Management de projet*. Paris : AFNOR, Fiches
- AFITEP (1989), *Vocabulaire de gestion de projet*. Paris : AFNOR
- AFITEP-AFNOR (1994), *Dictionnaire de management de projet*. Paris : AFNOR
- AFITEP-AFNOR (1994), « Management des systèmes – Référentiel cadre – Lignes directrices pour l'utilisation des méthodologies du management de projet », fiche X50-400, Paris, AFITEP
- AFITEP (1994), « Ingénierie intégrée-concourante », Fiche X50-400, Paris : AFNOR
- AFITEP-AFNOR (1994), « Management des systèmes – Référentiel cadre – Lignes directrices pour l'utilisation des méthodologies du management de projet », fiche X50-400, AFITEP
- AFITEP (2000), « ingénierie intégrée-concourante », Fiche X50-400, AFNOR
- AFNOR (1998) *Le management de projet*, Paris : AFNOR
- ALLIES P. (1991), « que sont les notables devenus ? », *Autrement*, 122, Mai
- ARAB N. (2004) « L'activité de projet dans l'aménagement urbain. processus d'élaboration et mode de pilotage », Thèse de doctorat, sou dir. A. BOURDIN, ENPC
- ARCHER B., LACROIX C (1977), sur la planification urbaine en 1977, in Institut français des sciences administratives, « l'administration des grandes villes », Editions CUJAS, Cahier N° 14, 1977, pp. 151-164 .
- ASCHER F. (2000), « La révolution des villes appelle un nouvel urbanisme », *Le Monde*, 18 avril 2000, page 20
- ASCHER F. (2004), *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris, Editions de l'aube
- ASCHER F. (1995), *Métapolis*, Paris, Paris, Ed. O. JACOB
- ASCHER F. (2001), *Le nouvel urbanisme*, Editions de l'Aube
- ASCHER F. (2003), « L'urbanisme face à la nouvelle révolution urbaine ». In La mission 2000/Université de tous les savoirs (ed.), *Qu'est-ce-que la société ?*, Paris : Editions Odile Jacob, volume 3
- AUBY J-F. (2003), *la gestion des satellites locaux*, Paris, Ed. BERGER-LEVRAULT, 2000
- BAGLA –GÖKALP L. (2000), *Sociologie des organisations*, Edition La découverte, collection repères
- BAGNASCO A., Le GALES P. (1997), « Les villes européennes comme société et comme acteur », in BAGNASCO A., Le GALES (dir.) *Villes en Europe*, Paris, La découverte
- BAUDIN G. (2000), « le projet urbain, outil de débat et de décision », introduction au colloque « le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions » le 31/01/2000, Editions de la Villette
- BEN MAHMOUD JOUINI S. (dir) (2003) *Co-conception et savoir d'interaction*, PUCA, 2003
- BERTHELOT (1990), *L'intelligence du social*, PUF
- BIAREZ S. (1989), *Le pouvoir local*, Paris, 2<sup>ème</sup> partie, Economica, 309 pages
- BIAREZ S., NEVERS J-Y. (1993), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Actes du colloque de Grenoble, CERAT, Février
- BEAUFILS M-L, JANVIER Y., LANDRIEU J. (1999), *Aménager la ville de demain : une action collective*, La tour d'Aigues, Ed. de l'Aube
- BOBROFF J. (dir.) (1993), «La gestion de projet dans la construction », Paris, *Presses Ponts et Chaussées*
- BORRAZ O. (1994), *Le gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises*, Thèse de doctorat, FNSP IEP Paris, sous dir. M. CROZIER, 600 pages
- BOUINOT J., BERMILLS, B. (1993), *Projet de ville, projet d'entreprise*, Paris, Ed. Organisations



- BOUINOT J.,BERMILLS B. (1995), *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Paris, Ed. A. Colin,
- BOUINOT J. (1992), *Le marketing urbain en France : une approche globale d'une maturation inachevée*, Colloque de Turin
- BOURDIN A., ROCHETTE N. (1997), *Organisation et fonction du métier d'aménageur : l'émergence du métier d'aménageur*, Rapport Club des maîtres d'ouvrages d'opérations complexes PCA
- BOURDIN A., ROCHETTE N. (1998), *La maîtrise d'ouvrage : organisation et modes de fonctionnement. Internationalisation des compétences et sous-traitance, France -Italie- Allemagne*, Rapport PCA, juillet
- BOURDIN A. (2002) « Comment on fait la ville, aujourd'hui en France », *Espaces et sociétés*, N° 105-106, pp. 148-166
- BOURDIN A., ARAB N., JISTA B. (2003), « la gestion des expertises dans la phase amont des projets urbains », Rapport PUCA-ARDU, Programme Pratiques de Projets et Ingénierie
- BOURDIN A., CLAUDE V., ARAB N., JISTA B., BASILE M, BAUDIN G. (2005), « La production d'espace public comme opérateur de coopération interprofessionnelle », Rapport les auteurs-ARDU-LTMU-LATTS, PUCA, Ministère de l'Equipement
- BOUTINET J-P (1990), *Anthropologie du projet*, PUF
- BOYER, R. SAILLARD Y. (dir), *Théories de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, 1995.
- BOYER, R. « the political in the era of globalisation and finance ; focus on some regulation scholl research » , *International journal of urban and regional research*, 24-2, juin 2000, pp ; 361-378
- BRUNET R. (1992), *Métropoles*, Rapport pour la DATAR, GIP RECLUS, université de Montpellier III
- CAMPAGNAC E. (éd.), *Les grands groupes de la construction*, Paris, l'harmattan, 1992
- CARRIERE J-P, FARTHING S. (2000), « identité urbaine et concurrence territoriale : la fabrique de l'image de Nantes », in, *Les cités atlantiques : villes périphériques ou métropoles de demain ?*, Paris, Publisud
- CASTELLS M., GODARD F. (1977), *Monopolville*, colloque de Dunkerque.
- CHADOIN O., TAPIE G. (1998), *Structures et organisations des entreprises de maîtrise d'ouvrage en France, Espagne et Allemagne : étude de définition*. PCA, 57p.
- CHADOIN O., TAPIE G. GODIER (2000), *Du politique à l'œuvre*, Editions de l'Aube.
- CHARRIE J-P. (1995), « Villes en projet », Actes du colloque de 1995, introduction, p. 13, Editions de la Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine
- CLARCK T. A. (2002), *Project management for planners. A practical guide*, AICP, PMP
- CLAUDE V. (2000), « les maîtrises d'ouvrage de bâtiment. Représentations et référence », octobre in « la formulation de la commande architecturale et urbaine », rapport PUCA-CSTP, séminaire 30 novembre-1er décembre 2000
- CLAUDE V. (2000), « Le projet urbain, un ici et maintenant ou un nouvel ailleurs? Quelques réflexions sommaires », in HAYOT A., SAUVAGE A., *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris Edition de la Villette, pp. 61-77
- CLUB DES MAITRES D'OUVRAGE D'OPERATIONS COMPLEXES (1996), *L'aménagement urbain face à la crise*, Ed. de L'Aube
- CLUB VILLE AMENAGEMENT (2005), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Ed.Le Moniteur
- COASE R.H., (1987), "The nature of the firm", *Economica N.S.*, , 4, novembre. Traduction française, "la nature de la firme", *Revue française d'économie*, II
- COGET J-M. (1999), « Coordination et gestion de projet », Actes des Rencontres RAMEAU, « Organisation et compétence de la conception et de la maîtrise d'ouvrage en Europe », 27-28 Mai
- COMMAILLE J., JOBERT B. (1999), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et société
- CORIAT B., WEINSTEIN O. (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, ed. Le livre de poche
- CORIAT B., GUENNIF S., « incertitude, confiance et institution », pp. 211-215, in R. LAUFER, ORILLARD M. (sous dir.), *La confiance en question*, Editions l'Harmattan, 2000, 405 pages.
- CROZET P., DESMARAIS C., « les habits neuf de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *PMP* , vol. 22 N° 2, p 73.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Editions du Seuil
- DAHL R. (1962), *who governs ?*, New Haven, Yale University press, (traduction française : *qui gouverne ?*, éditions Armand COLIN, 1972)
- DARVICHES M-S. (2000), « L'action du maire face au public. A propos d'un aménagement urbain sur le littoral languedocien », *Pôle Sud*, N° 13, Novembre, pp.41-56
- DELANNOY M.A, RIEU J., PALLEZ F., « intercommunalité : une réforme qui recherche ses objectifs », *PMP* Vol 22, pp-75-93
- DEVILLERS Ch. (1994), *Le projet urbain*, Editions de l'Arsenal, Collection les mini PA, N° 2
- DION S. (1986), *la politisation des maires*, *Economica*
- DJELIC M-L. (2004), « l'arrivée du management en France, un retour historique sur les liens entre managérialisme et Etat », *PMP*, Juin, Volume 22, pages 1-19.

- DUBOIS J. (1997), *Communautés de politiques publiques et Projets urbains. Etude comparative de de deux grandes opérations d'urbanisme municipal*, Paris, l'Harmattan, 1997.
- DUBOIS, J. (2005) « la place des négociations localisées, des accords bilatéraux et des intéressements mutuels dans le pilotage d'un projet urbain », pages 57-65, in P. AUBERTEL, R. DORMOIS, C. GILIO, J-P. GAUDIN (coord.), « Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine », actes du séminaire, PUCA, Rapport du programme de recherches PUCA sur la « gouvernance urbaine », sous direction de J-P GAUDIN
- DUTILLEUL J-M (1997), *Entretiens sur l'urbanisme III*, Commentaires, N° 77, Printemps, Pavillon de l'Arsenal, p. 128
- DURAN P., THOENIG J-C, (1996), « l'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de Science politique*, vol.46
- DURAN P. (1999), *penser l'action publique*, Paris, LGDJ
- ECOSIP (1993), *Pilotages et entreprises : diversité et convergences*, Paris, Economica,
- ELEB-HARLE N. (2000), *Conception et coordination des projets urbains*, éditions recherches, 223 p.
- FAURE A. (1993), *Vers une administration régionale de la République ?*, Synthèse et analyse des débats thématiques et universitaires organisés dans la région Rhône –Alpes, 4ième trimestre, Grenoble CERAT-IEP
- FAURE A., WARIN P., POLLET G. (eds) (1995) , *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan
- FAURE A. (mai 2000), « Les apprentissages du métier d'élu local. La tribu, le système, les arènes », *Pôle Sud*, N°7 novembre , pp-72-80
- FAURE A. (1993), *Vers une administration régionale de la République ?*, Synthèse et analyse des débats thématiques et universitaires organisés dans la région Rhône –Alpes, 4<sup>ème</sup> trimestre 1993, Grenoble CERAT-IEP, 18 p. + 34 p. annexes
- FAURE A.,(2001), « Dynamiques intercommunales , leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? », *Sciences de la Société*, N° 535, in A. FAURE, HDR, page 195.
- FAURE A. (2004), « La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique, et politique (s) », HDR, CERAT-IEP Grenoble , université Pierre Mendès France
- FERLIE E, ASHBURNER L, FITZGERALD L., PETITGREW A, *The new public management in action* , Oxford , Oxford University Press, 1996, page 37
- FREBAULT J., JANVIER Y. (1999), « Avenir des structures d'aménagement », texte préparatoire aux entretiens pour le compte du Club-Ville aménagement, Montpellier, avril
- FUCHS E.R. (1992), *Mayors and money. Fiscal policy in New York and Chicago*, the university press of Chicago press, Chicago & London
- GALIBOURG J-M. , CABANIEU J., MENRATH M-J (1999), *Les marchés de définition et le choix de maître d'œuvre*, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), Paris – la Défense
- GAUDIN J-P. (1989), *Technopolis, crises urbaines et innovations municipales*, PUF
- GAUDIN J-P. (1993), *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF
- GAUDIN J-P. (1995), « la gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir de politiques publiques françaises », *Revue internationale de sciences sociales*, N° 155, mars
- GAUDIN J-P. (1995), Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelles légitimités pour les réseaux de politique publique ? », *Revue française de science politique*, Vol 45 (1)
- GAUDIN J-P. (1995), « la gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir de politiques publiques françaises », *Revue internationale de sciences sociales*, N° 155, mars 1995.
- GAUDIN J-P (1996), « la contractualisation de la politique publique », in *Vers un nouvel urbanisme, faire la*
- GAUDIN J-P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de sciences Po
- GAUDIN J-P. (2001), *La gouvernance*, Paris, Presses de sciences Po
- ville, comment, pour qui ? , Actes de la journée APERAU du 6 novembre 1992 à l' IFU, la Documentation française.
- GREMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil
- GARRAUD Ph., (1989), *Profession homme politique, la carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan
- GAXIE D. (1997), *Luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan
- GERBAUX F., MULLER P. (1992), "les interventions économiques des collectivités locales" *Pouvoirs*, 60
- GREMION P. (1976), *le pouvoir périphérique*, Paris, le Seuil, 1976
- GIARD V. (1991), *Gestion de projet*, Paris, Economica
- GIARD V., MIDLER C., (sous dir.) (1993) *Pilotages de projets et entreprises, diversités et convergences*, Paris, Economica
- GODIER P. (2000), « la prégance du politique : des dispositifs complexes de formulation de la commande », Colloque les jeudis de la commande, 30 novembre-1<sup>er</sup> décembre, Paris.

- HALGAND N. (1998) Centralism, secrecy and unaccountability : a long road to reform in France, In, Olson O *et alii* (eds.) *Global warning debating international developments in New Public Financial Management*, Oslo:Cappelen Akademish Forlag
- HARDING A. (1991), *The growth of urban coalitions, the UK, style,? Gouvernement and policy*, volume 9 (3)
- HARDING A. (1994), « gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative » in BIAREZ S., NEVERS J-Y. (1994), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, Ed. par le CERAT
- HATCHUEL A., WEIL B. (1999), « Pour une théorie unifiée de la conception : axiomatiques et processus collectif », GIS Cognition
- HATCHUEL (1995), « les paradoxes du management public », Colloque de Cerisy, *Le service public. La voie moderne*, l'Harmattan, p. 17-30
- HOOD C. (1991) "a public management for all seasons", *Public administration* N° 69, volume 1, pp.3-19.
- HURON D., SPINDLER J. (1998), *Le management public local*, L.G.D.J., collections politiques locales, 117 pages.
- HUTEAU S. (2002), *Le management territorial*, Editions du papyrus
- BOYER L., EQUILBEY N. (1990), *Histoire du management de projet*, E.O. Sup
- INGALLINA P. (2001), *Le projet urbain*, PUF
- INSEE première N°300, février 1994
- JANVIER Y. (1998), « Crise de l'aménagement et transformations des temporalités de l'action publique », in MAY N., VELTZ P., LANDRIEU J., SPECTOR Th. (coord.), *La ville éclatée*, Editions de l'Aube, pp. 304-314.
- JANVIER Y. (1999), « La mise à l'épreuve de nouveaux concepts dans les pratiques de l'aménagement urbain », REPERES PROSPECTIFS, N° 65, Février, pp. 5-10.
- JANVIER Y. (2000), « Entretiens de l'aménagement », Atelier « maîtrise d'ouvrage urbaine », Club Ville – Aménagement, Montpellier, 2000
- JANVIER Y. (2001), « un système de production en mutation », in MASBOUNJI A. (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes, les aménageurs proposent*, Paris, La documentation française, pp.137-147
- JUDGE D., STOCKER G., WOLMAN H, (1998), *Theories of urban politics*, London, SAGE publications
- JOBERT B., SELIER M., (1977), « les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », in RFSP, N° 2, vol. 27, Avril
- JOBERT B., MULLER P. (1999), *Analyse de politiques publiques*, LGDJ
- JOUINI S., MIDLER C. (1996), *L'ingénierie concourante dans le bâtiment*. Synthèse des travaux du groupe de réflexion sur le management de projet (GREMAP), coll. Recherche. CSTB, N° 75.
- KOOIMAN J.(1993), *Modern governance*, Londres, SAGE
- LACAZE J-P,(1990) *les méthodes de l'urbanisme*, PUF
- LACASSE F., THOENIG J-C (2000), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan
- LACOUSMES P. (1996), « l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris PUF
- LAMARZELLES D. (1997), *Le management territorial, une clarification des rôles entre élus et cadres territoriaux*, Editions du Papyrus,
- LECURUEUIL J. (2001), *Programmation urbaine, nécessités et enjeux, méthodes et applications*, Paris, Editions Le Moniteur
- LENFLE S., MIDLER C. (2003), « Management de projet et innovation », in MUSTAR Ph., PENAN H. (dir.), *Encyclopédie de l'innovation*, Paris Economica
- LE GALES P. (1993), *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, l'Harmattan
- LE GALES P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45, N° 1
- LE GALES P. (1998), « régulation, gouvernance et territoire », in COMAILLE J., JOBERT B. (1998), *La régulation politique*, LGDJ
- LE GALES P. (2002), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences politiques
- <sup>1</sup> Le GALES P. (1995), *les métamorphoses de la régulation politique*, FNNSP
- LENFLE S., MIDLER C. (2003), « Management de projet et innovation », in MUSTAR Ph., PENAN H. (dir.), (2003), *Encyclopédie de l'innovation*, Paris Economica
- LEVY A. (2000), « essai de définition du projet urbain, contribution », in Actes du colloque « le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions », Introduction, le 31/01/1997, Paris, Editions de la Villette
- LOGAN J., MOLOTCH H. (1987), *Urban fortunes ; the political econmy of place*, University of California press, Berkeley Ca.
- LORRAIN D., (1981), *A quoi servent les mairies, la gestion municipale ou la régulation au quotidien*, Paris, Fondation des villes, 1981.
- LORRAIN D. (1989), *Les mairies urbaines et leur personnel*, Paris, ministère de l'intérieur/DGCL

- LORRAIN D. (1989), « la montée en puissance des villes », *Economie et Humanisme*, 305, 1989.
- LORRAIN D. (1991), « de l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 4, pp. 471-484
- LORRAIN D. (1993), « après la décentralisation », *Sociologie du travail*, N° 1
- LORRAIN D., STOKER G. (dir.) (1995), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte
- LYORIN G. (2002), « le logotype. Blason des temps modernes », *Com'Analysis*, publication N° 53, COM-IN, FRP 8.02, Août 2002
- MABILEAU A. (1991), *Le système local*, Paris, Editions Montchrestien.
- MABILEAU A, SORBETS C. (1989), *gouverner les villes moyennes*
- MCLAUGHLIN K., OSBORNE Stephen P., FERLIE E. (eds.) (2005) *New public management, current trends and future prospects*, London, Routledge
- MARSH D., RHODES R.A.W. (1992), « new directions in the study of policy networks », *European Journal of Political Research*, vol.21, pp. 181-205
- MARTINAND Cl., LANDRIEU J. (1996), *L'aménagement en question*, DAEI-ADEF, Paris
- MASSARDIER G. (1996), *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, l'Harmattan,
- MERLIN P., CHOAY F. (2003), *Dictionnaire de l'urbanisme*, PUF
- MICQP, « Marché de définition simultané. Mode d'emploi », Paris, 2000.
- MIDLER C. (1993), *L'auto qui n'existait pas, management de projet et transformation de l'entreprise*, Economica
- MIDLER C. (2001), « Management de l'innovation, ingénierie de la conception », recueil de textes cours DEA OPEN, ENPC-UMLV- centre de recherche en gestion
- MIDLER C. (2001), « Management de l'innovation et ingénierie de la conception », cours DEA OPEN ENPC-UMLV-Centre de recherche en gestion
- MIDLER C. (1996), « Modèles gestionnaires et régulations économiques de la conception », CRG-Polytechnique, Avril, Paris in CHARRUE-DUBOSC F., LEMASSON P. « management de l'innovation et ingénierie de la conception », recueil de textes, Cours ENPC 2001-2002- 2<sup>ième</sup> année
- MIDLER C. (2001), « Dynamique du management de projet et transformation des entreprises automobiles », Cours DEA OPEN, ENPC-UMLV
- MIDLER C. (2001), « L'acteur projet : situation missions, moyens », cours ENPC gestion de projet et organisation des entreprises
- MINTZBERG H. (1989), *Le management. Voyage au centre des organisations*, Editions d'organisation, page 157-158.
- MINTZBERG H. (1995), *Le management de projet*, Ed. Organisation
- MENY Y., THOENIG J-C. (1989), *Politiques publiques*, PUF- Thémis
- MULLER P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, N°2, pp. 189-208
- MULLER P. (1990), *Les politiques publiques*, PUF, Collection "que-sais-je?", PUF
- MULLER P.(1995), «les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » in FAURE A, WARIN, POLLET (dir), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, pp-153-179
- MULLER P., SUREL Y. (1998), *Analyse des politiques publiques*, Editions Montchrestien
- NAVARRÉ C. (1992) « De la bataille pour mieux produire à la bataille pour mieux concenvoir », *gestion* 2000, N°6, pp. 171-179
- NEGRIER E. (2005), *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses universitaires de Grenoble
- NOISETTE P., VALLERUGO F. (1996), *Le marketing des villes, un défi pour le développement stratégique*, Ed. Organisations
- NOVARINA G., « la conduite des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *ARU*, N° 80-81, pages 177.
- NOVARINA G. (1993), *De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble, 1960-1990*, Paris, CIVIL, 1993
- OFFNER J-M. (1999), in « les débats sur la ville », sous la direction de F. CUIILLER, volume 2 Editions Confluence, octobre 1999.
- OFFNER J-M. (1996), « la ville, acteur collectif », le courrier CNRS-Ville, N° 82, juin
- ORILLARD (sous dir.) (2000), *La confiance en question*, Editions l'Harmattan
- PAINTER J. (1995), « regulation theory, post-fordism and urban politics », in JUDGE D., STOKER G., WOLMAN H., *Theories of urban politics*, London, ed. SAGE
- PADIOLEAU G. (1991), «L'action politique urbaine moderniste», PMP, volume 9, N° 3
- PASQUIER R., VION A., « La fédération et la mobilisation des pouvoirs locaux de 1944 à 1965 » ronéo, CRAP, 2001
- PINSON G. (1999), « Projet urbain et construction des agglomérations, échelle fonctionnelle et politique », *Annales de la recherche urbaine*, N° 82.

PINSON G., « projets et pouvoirs dans les villes européennes », Thèse de doctorat , sous dir. P.Le Galès, 30 nov 2002, université de Rennes I, page 182.

POLLITT C. , BOUKAERT G. (2000) *Public Management reform : a comparative analysis*, Oxford, oxford university press.

PROST R. (dir.) (1995), *Concevoir, inventer, créer. Réflexions sur les pratiques*, L'harmattan, Paris, 337 p.

PROST R. (dir.) *Projet architecturaux et urbains, Mutations des savoirs dans la phase amont*, PUCA, 2003

PRUDHOMME R., DAVEZIES L., « L'élaboration du SDAU de la région Lyonnaise », Rapport Plan Urbain, ŒIL-IUP, université de Paris Val de Marne, Créteil, Mars 1989, polygr. 22pages.

RAABE M. (2001), *Manuel de management de projet*, Presses des Pont et Chaussées, p. 18

RATOUIS O. SEGAUD M., « De la maîtrise d'ouvrage au « collectif d'énonciation » : proposition pour une nouvelle approche de la production territoriale locale», pour paraître dans « Espaces et Sociétés ».

ROSEMBERG M. (2000), *le marketing urbain*, Anthropol

ROUSSEAU D., VAUZELLE G. (1995), *L'aménagement urbain*, PUF, Que sais-je N° 2664, 126 pages

ROZENBLAT C., CICILLE P., « les villes européennes, éléments de comparaison », la documentation française, rapport DATAR, 2004, 59 Pages.

RUEGG, DECOUTERE, METAN, 1994, p.25-30

SCHEDLER K. PROELLER I, page 169 citant POLLITT C. , BOUKAERT G. (2000) *Public Management reform : a comparative analysis*, Oxford, oxford university press.

SANTO V.M., VERRIER P.E. (1993), *Le management public*, PUF

SAUVEZ M. (1999), « le grand aménagement reste à inventer », *Etudes foncières*, Automne 1999, pp. 22-25.

SAVITCH H. (1991): *post industrial cities, politics and planning in New york Paris, London*, Princeton University Press, Princeton N.J, 368 pages

SAVITCH H.V., KANTOR P.(2002), *Cities in the market place .The political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton University Press

SCHEDLER K., PROELLER I., (2002) « a perspective from mainland Europe » pp. 163-180 in

SFEZ L. (1976) , *Critique de la décision*, Presses FNSP, 390 pages

SFEZ L. (1988), *La décision*, Paris, PUF, *Que-sais-je ?*, 1988.

SHONDA (1987), *Educating the reflectiv practitioner*, Jossey-Bass Publishers, chap III, The design process as reflection in action

SIMON H.A (1995), “Rational decision making in business organisations, *American economic review*, 69, N° 4, 1979, cité par B. CORIAT, O. WEINSTEIN, p. 24

SIMON HA. (2004) , *Les sciences de l'artificiel*, St Amand, Gallimard, 2004 (Ed. 1969), page 201-207 cité par N. ARAB, thèse 2003, page 90

SOUTY F, *Les collectivités locales et le droit à la concurrence. Efficacité économique et services publics locaux*, Imprimerie nationale Editions/ Dexia Editions, 2003

STEWART J., *The nature of british local government*, (Government beyond the centre, Series Editor G. STOCKER), Macmillan Press, London, 2000

TERRIN J-J., « Qualité, conception, gestion de projet », analyse critique et prospective de la gestion de projet et de ses relations avec la conception architecturale, Programmer Concevoir Pratiques de projets et ingénieries, , PUCA 1998.

THOENIG J-C., « l'usage du concept de régulation », LGDJ, in J. COMMAILLE, B. JOBERT, *Les métamorphoses de la régulation politique*, page 47.

TOMAS F. (1995), « projet de ville et projets urbains sont-ils incompatibles ? », p. 46-57, in « Villes en projet », Actes du colloque de 1995, Editions de la Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine.

TSIOMIS Y., « le projet urbain », COURS EDVE, E.A Paris-Belleville. 18/05/2001.

Van de GRAAF H., GRIN J., « Policy intruments, pratiques réfléchies et apprentissage. Implication pour la gouvernabilité à long terme et la démocratie », *Espaces et Sociétés*, N° 97-98, 1999, pp. 63-91.

Van den BERG L., BRAUN E, Van der MEER J., *Métropolitan Organizing Capacity : experiences with organizing major projects in European Cities*, European Institutue for Comparativ urban research, 1997.

VERPRAET G., 1992, "la coordination dans les politiques urbaines", *Annales de la recherche urbaine*, N°51, 1992

WACHTER S.(dir.) (1989), *Politiques publiques et territoires*, Paris, l'Harmattan

WILLIAMSON O.E., « the logic of economic organisation », in O.E WILLIAMSONand S.G. WINTER (ed.) *the nature of the firm*, Oxford U.P et Oxford , cité par B. CORIAT et O. WEINSTEIN, *les nouvelles théories de l'entreprise*, livre de poche, 1995, page 55.

WILLIAMSON O.E (1985), , *economic instituion of capitalism*, the free press, pp.52-56

WOLLMANN H. \*, “Local government systems (“path –dependent”) Divergence or (Globalizing) Convergence? The UK, France and Germany as (Comparative) cases in point, Working paper, Humboldt university , Berlin.

WORMS J-P (1966), « Le préfet et ses notables », *sociologie du travail* ,vol. 8, N°3, pp. 249-276

## RAPPORTS ET ACTES DE COLLOQUES

---

- Actes du colloque « Le projet urbain, de l'intention à la réalisation », Strasbourg, CDC-DAU, 1992.
- Actes du colloque « le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions », Introduction, le 31/01/1997, Editions de la Villette, Paris, 2000
- Actes du colloque « Questions de projets », IFU, 2002
- Atelier Projet Urbain, « le marché de définition au service de la qualité urbaine », 9 mai 2001, DIV-DGUHC, UNESCO.
- PUCA, *Les pratiques de l'architecture : comparaisons européennes et grands enjeux*, vol.3 série "Les projets architecturaux et urbains en Europe", PUCA, Paris 1998, 233 p.
- PUCA, *Les maîtrises d'ouvrage en Europe : évolution et tendances*, vol. 4, série « l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe ? PUCA, Paris 2000, 240 pages.
- PUCA, *La formulation de la commande urbaine et architecturale*, Séminaire du programme de recherche "Les maîtres d'ouvrage et l'élaboration de la commande", Les jeudis de la commande CSTB-PUCA, 1998-99.
- PUCA, « stabilité et instabilité de la décision urbaine », rapport du programme de recherches PUCA sur la « gouvernance urbaine », sous direction de J-P GAUDIN, 2005

## SITE NANTAIS

---

- AURAN, *Projet Nantes 2005*, Nantes, 1996
- Avenant N° 2 au contrat de maîtrise d'œuvre Bureau des paysages-Ville de Nantes-communauté urbaine de Nantes, 2002.
- BESSON A., *Jean-Marc Ayrault, une ambition nantaise*, éditions Coiffard librairie, octobre 2004, Nantes.
- Bureau des paysages-J-L BERTHOMIEU, *le plan-guide en projet*, 1999, éditions Mémo, Nantes.
- CULTURA bureau d'études, Ile de Nantes, équipement culturel et touristique, rapport d'évaluation des projets nantais, 15 octobre 2002.
- DEVISME L. (collaboration de FOUQUET X., GUENNOG M-P, PASQUIER E., PETITEAU J-Y.), *Urbanisme d'une nouvelle centralité : la fonction miroir de l'île de Nantes*, rapport PUCA, LAUA-EAN, 2001, 134 pages
- Le livre blanc de l'aire métropolitaine GEP OREAM, 1969
- Délibération N° 2004-163, « 101-Nantes-île de Nantes-les machines de l'île-l'atelier des machines et la galerie des machines-approbation des programmes et des enveloppes financières prévisionnelles, conseil communautaire du 18 juin 2004, Nantes métropole-Communauté urbaine.
- CARRIERE J-P, FARTHING S., article : « identité urbaine et concurrence territoriale : la fabrique de l'image de Nantes ». in *Les cités atlantiques : villes périphériques ou métropoles de demain ?*, Paris, Publisud, 2000.
- Délibération N° 2004-163, « 101-Nantes-île de Nantes-les machines de l'île-l'atelier des machines et la galerie des machines-approbation des programmes et des enveloppes financières prévisionnelles, conseil communautaire du 18 juin 2004, Nantes métropole-Communauté urbaine.
- Contrat Ile de Nantes. Marché public de maîtrise d'œuvre, Cahier des clauses administratives particulières. Ville de Nantes .18 septembre 2000
- DISTRICT-AURAN, *Atlas des rives de Loire*, tome 1, 1997, .
- DISTRICT –AURAN, *Atlas des rives de Loire*, tome 2, 1997
- Délibération N° 2004-163, « 101-Nantes-île de Nantes-les machines de l'île-l'atelier des machines et la galerie des machines-approbation des programmes et des enveloppes financières prévisionnelles, conseil communautaire du 18 juin 2004, Nantes métropole-Communauté urbaine.
- Dossier de réponse de l'équipe CHEMETOFF Bureau des paysages – BERTHOMIEU, septembre 1989, page1
- FRAPPART V., *La mise en mots de la ville contemporaine, représentations et images de Nantes*, Thèse de doctorat de géographie, Université de Nantes, 2001.
- G3A, « Expertise sur le dispositif opérationnel », CUN, 2002
- JISTA B., « Quelles sont les tendances à l'œuvre dans l'élaboration des projets urbains ? Gouvernance, Expertises. Etude de cas : le projet Ile de Nantes », mémoire, DEA MUGT UMLV-ENPC Université de Paris 8 8, 2001.
- LUNEAU D., *L'avenir d'une ville*, L'aube, 2003
- « Plan –Guide en projet », Editions MEMO, Nantes, 2000.
- THERY L., « Le développement de la métropole Nantes-saint Nazaire : la force de ses contradictions », in Institut Kervégan, *Métropole, questions pour Nantes*, Centre d'étude pour la mise en valeur des savoirs et des talents de la société civile, décembre 2004, page 91.
- Ville de Nantes, « Ile de Nantes. Marché public de maîtrise d'œuvre. Cahier des clauses administratives particulières », 18 septembre 2000, page 27.
- SELA, plan d'aménagement de la partie Est de l'île « Beaulieu Ile de Nantes », in D. LUNEAU, *L'avenir d'une ville*, L'Aube, 2003, p.15

Ville de Nantes, « Ile de Nantes. Marché public de maîtrise d'œuvre. Cahier des clauses administratives particulières », 18 septembre 2000, page 27.

## SITE MARSEILLAIS

---

AGAM, « ETUDES EUROMEDITERRANEE », 2000.  
BECQUART D. (sous dir.) (2004) , *Marseille, 25 ans de planification urbaine*, Editions de l'aube/ AGAM  
Décret N° 95-1102 du 13 octobre 1995, Journal Officiel de la République française, page 14985, portant création de l'Etablissement Public d'aménagement Euroméditerranée  
Décret N° 95-1103 du 13 octobre 1995, Journal Officiel de la République française, page 14987, mentionnant l'opération d'aménagement Euroméditerranée parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 490-5 du code de l'urbanisme.  
« Euroméditerranée. Généalogie des Propositions d'Aménagement 1986-1997 », AGAM, EPAEM, 1997, 50 pages, page 6.  
GUILLERMIN B., « ETUDES EUROMEDITERRANEE », AGAM, 2000  
GUILLERMIN B. , « Historique des études d'Euroméditerranée », AGAM, 2001  
Plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement de la ville de Marseille, Jaques GREBER, 1933  
« Euroméditerranée. Généalogie des Propositions d'Aménagement 1986-1997 », AGAM, EPAEM, 1997, 50 pages, page 6.  
MASSON A., « Marseille Euroméditerranée, un nouvel imaginaire », Introduction, MELT-DAU, 1993.  
Plan de référence, EPAEM, 2001  
SYLVA J., « EUROMEDITERRANEE : une opération d'aménagement local à vocation internationale », rapport de DESS Droit, Economie et gestion des collectivités locales, Université d'Aix-Marseille, 1999-2000, page 6

## SITE LYONNAIS

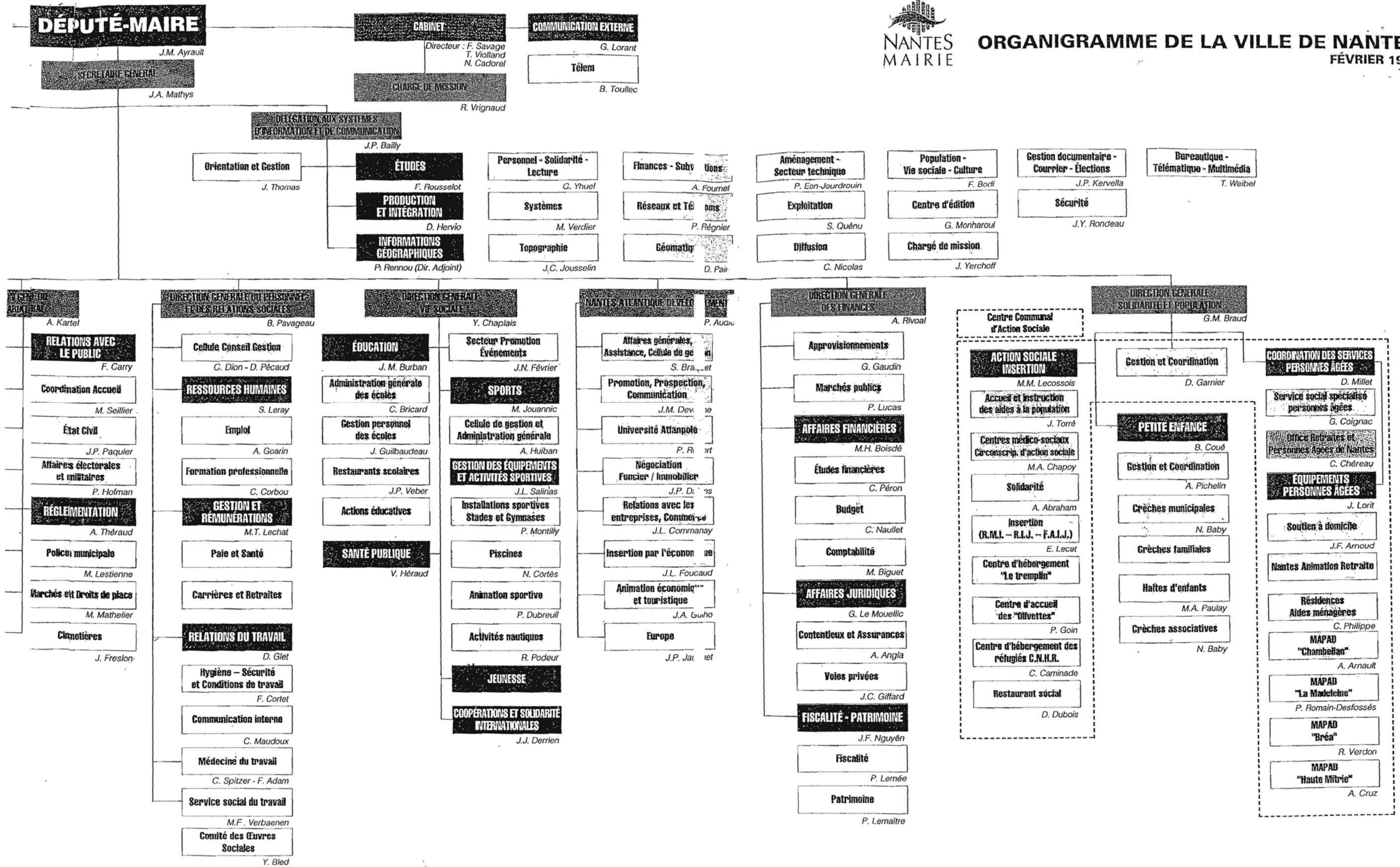
---

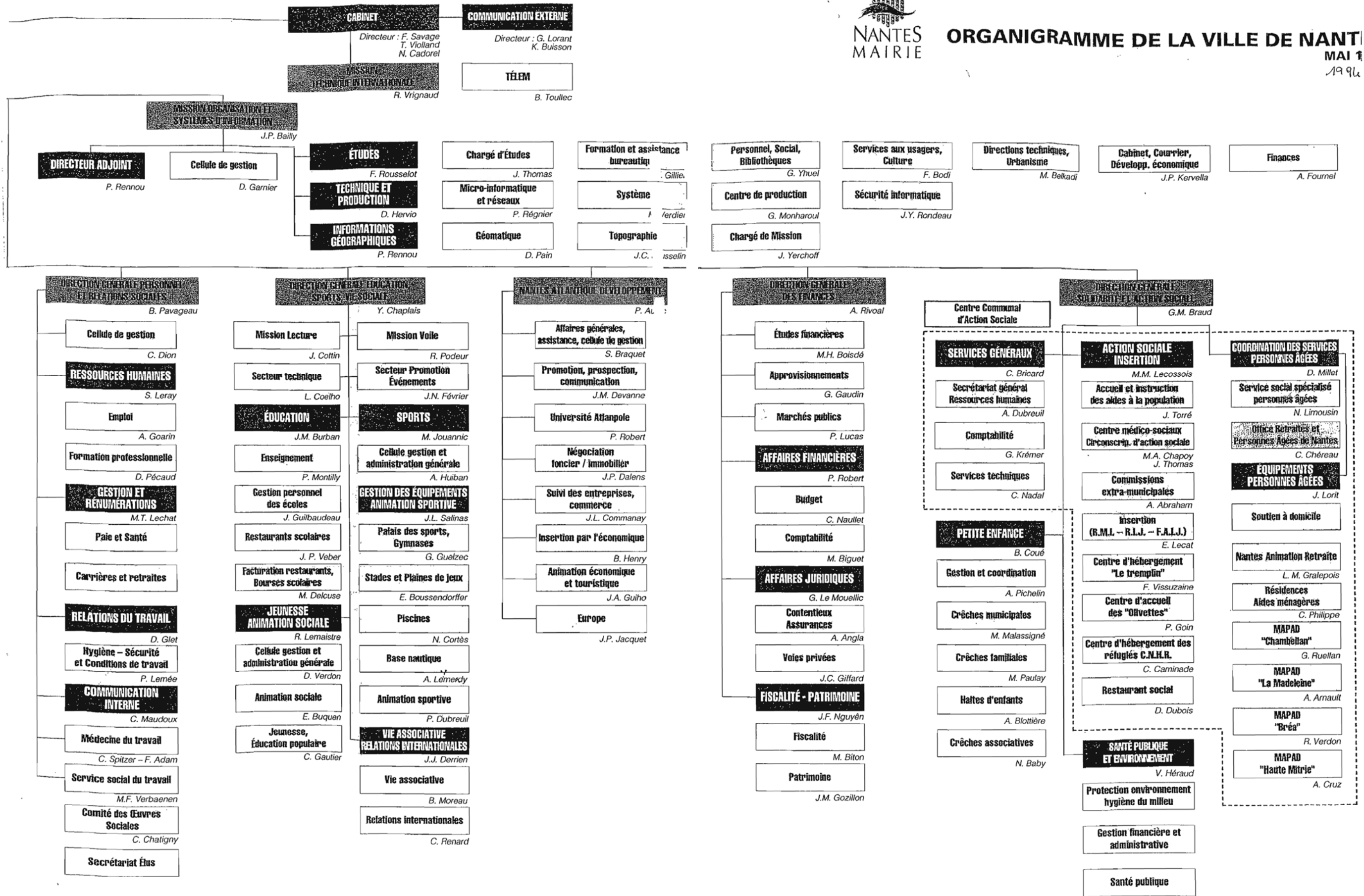
BARRE R., « le Confluent », dossier de Presse, Mission Lyon Confluence, 1997  
Cahier des charges de recherche d'un promoteur-investisseur-gestionnaire pour la conception, la réalisation et la gestion du pôle de loisirs de Lyon Confluence », Avril 2002.  
« Charte d'aménagement de la zone de développement économique de Corbas-Mions », COURLY , 1990.  
Dossier de création de ZAC « Lyon Confluence »- 1<sup>ère</sup> phase, rapport de présentation, janvier 2003, page 10.  
Dossier complémentaire, « information complémentaire,. Projet de programme des équipements publics. ZAC Lyon Confluence, 1<sup>ère</sup> phase. Rapport de présentation », Révision d'urgence- secteur centre –territoire de Lyon 2<sup>ème</sup> arrondissement, Avril 2003, page 14.  
Plaquette Lyon Confluence, décembre 2003  
Dossier de création de ZAC « Lyon Confluence »- 1<sup>ère</sup> phase, rapport de présentation, janvier 2003, page 10.  
Dossier complémentaire, « information complémentaire,. Projet de programme des équipements publics. ZAC Lyon Confluence, 1<sup>ère</sup> phase. Rapport de présentation », Révision d'urgence- secteur centre –territoire de Lyon 2<sup>ème</sup> arrondissement, Avril 2003, page 14.  
INSEE première, N°300, février 1994, in F. Ascher, *Métapolis*, Ed. O. JACOB, 1995, p.22  
JISTA B., « Proposition d'une stratégie pour le déménagement des MIN de Nice », Mémoire de DESS d'Urbanisme, IFU, sous dir. F. ASCHER, 1999.  
LUSSON P., MOLIN J-, « Mission prospective et stratégie de la communauté urbaine de Lyon » cité dans SEM Lyon Confluence, « Cahier des charges de recherche d'un promoteur-investisseur-gestionnaire pour la conception, la réalisation et la gestion du pôle de loisirs de Lyon Confluence », Avril 2002  
« Projet urbain, strategy for urban renewal », *Les cahiers Lyon Confluence*, Octobre 1998-Avril 1999.  
« Charte d'aménagement de la zone de développement économique de Corbas-Mions », COURLY , 1990.  
ROZENBLAT C., CICILLE P(2004), « les villes européennes, éléments de comparaison », La documentation française, DATAR, 59 pages

## **Annexes**

### **Annexe 1 Organigramme de la Ville de Nantes de 1965 à 1996**

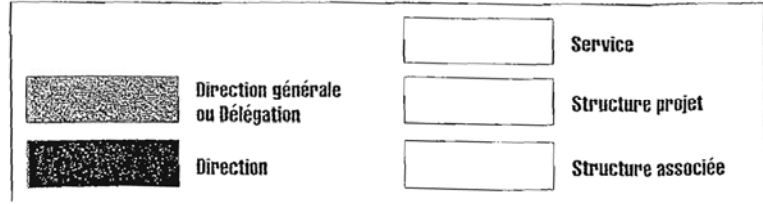
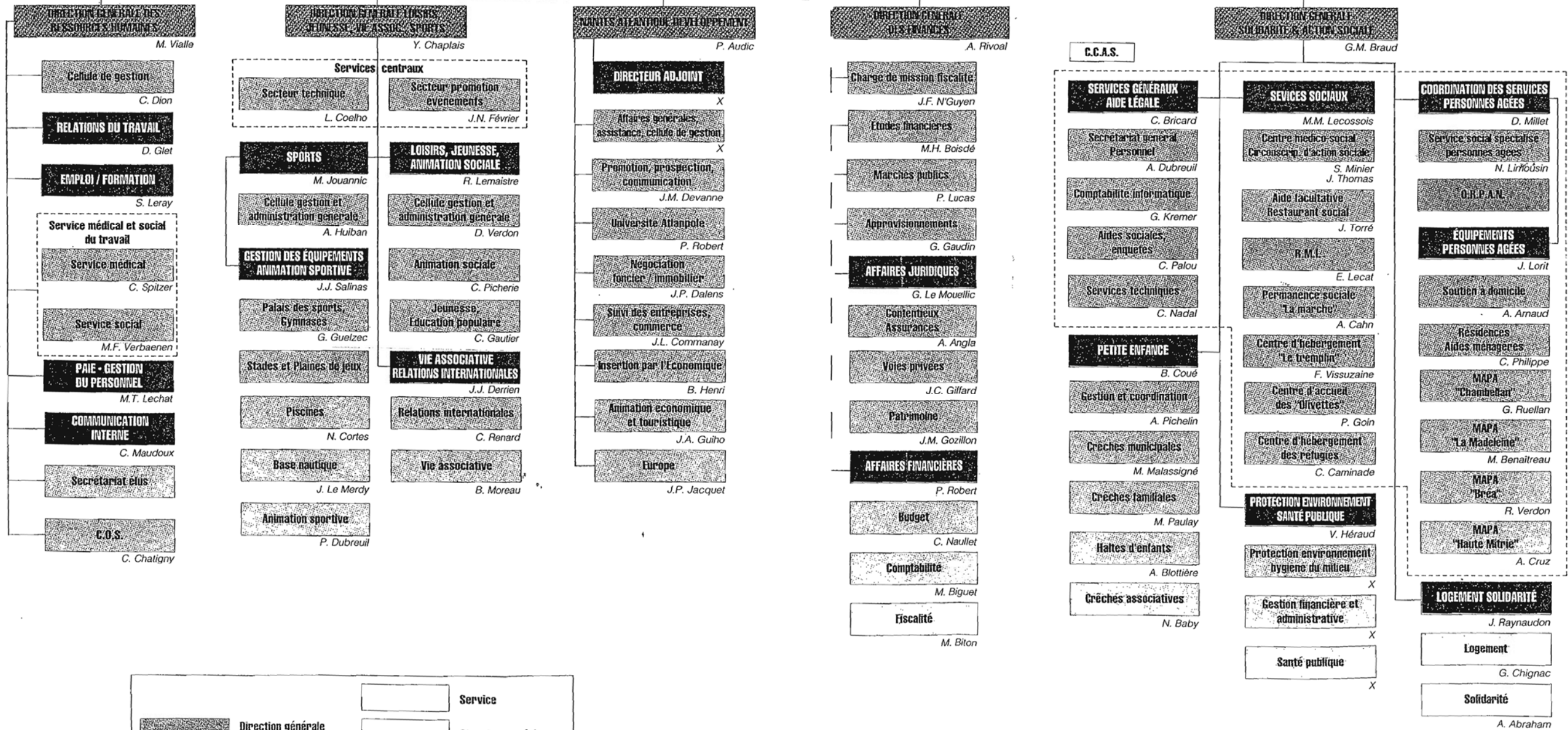
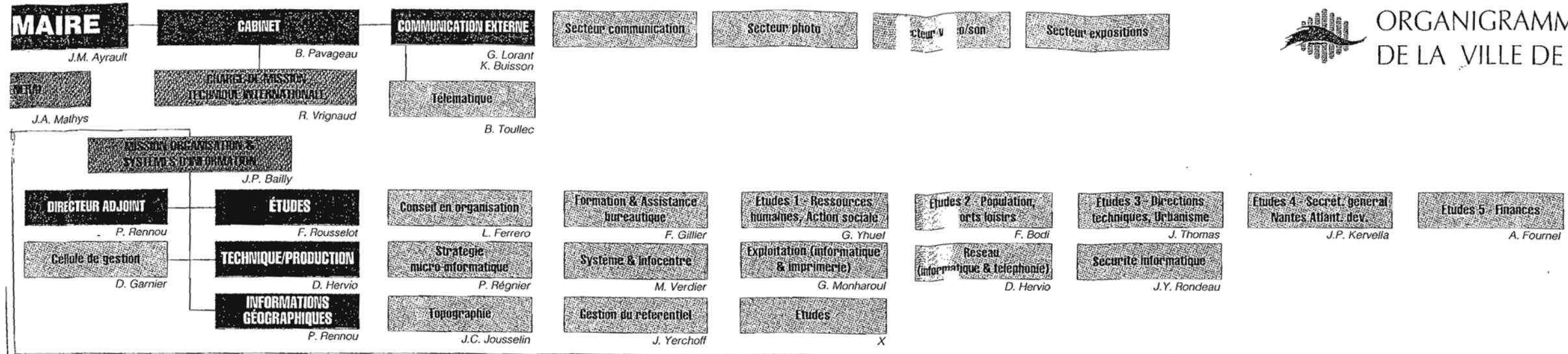






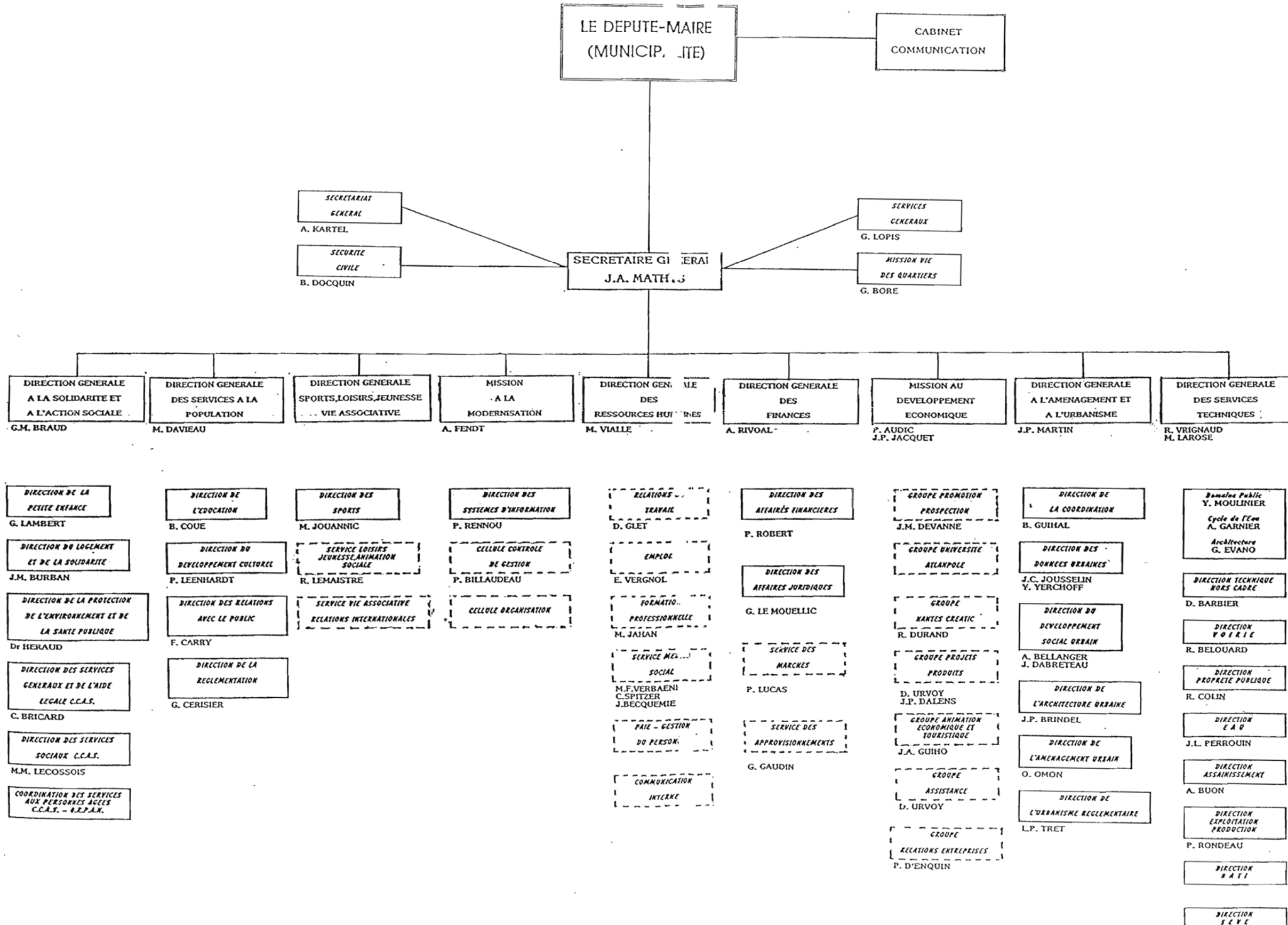


# ORGANIGRAMME DE LA VILLE DE NANTES - MAI 1992



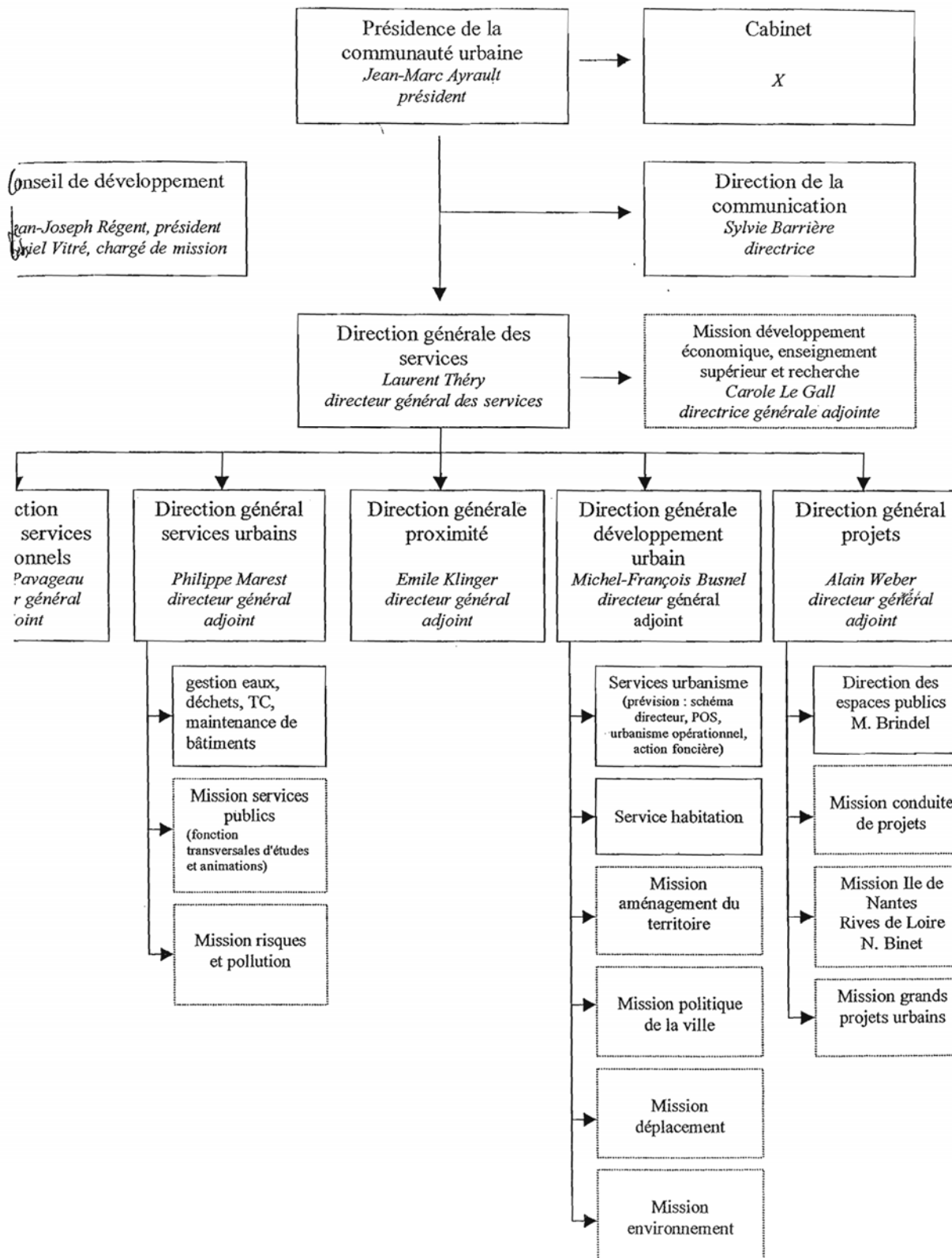
# ORGANIGRAMME GENERAL DES SERVICES

MAI 1990



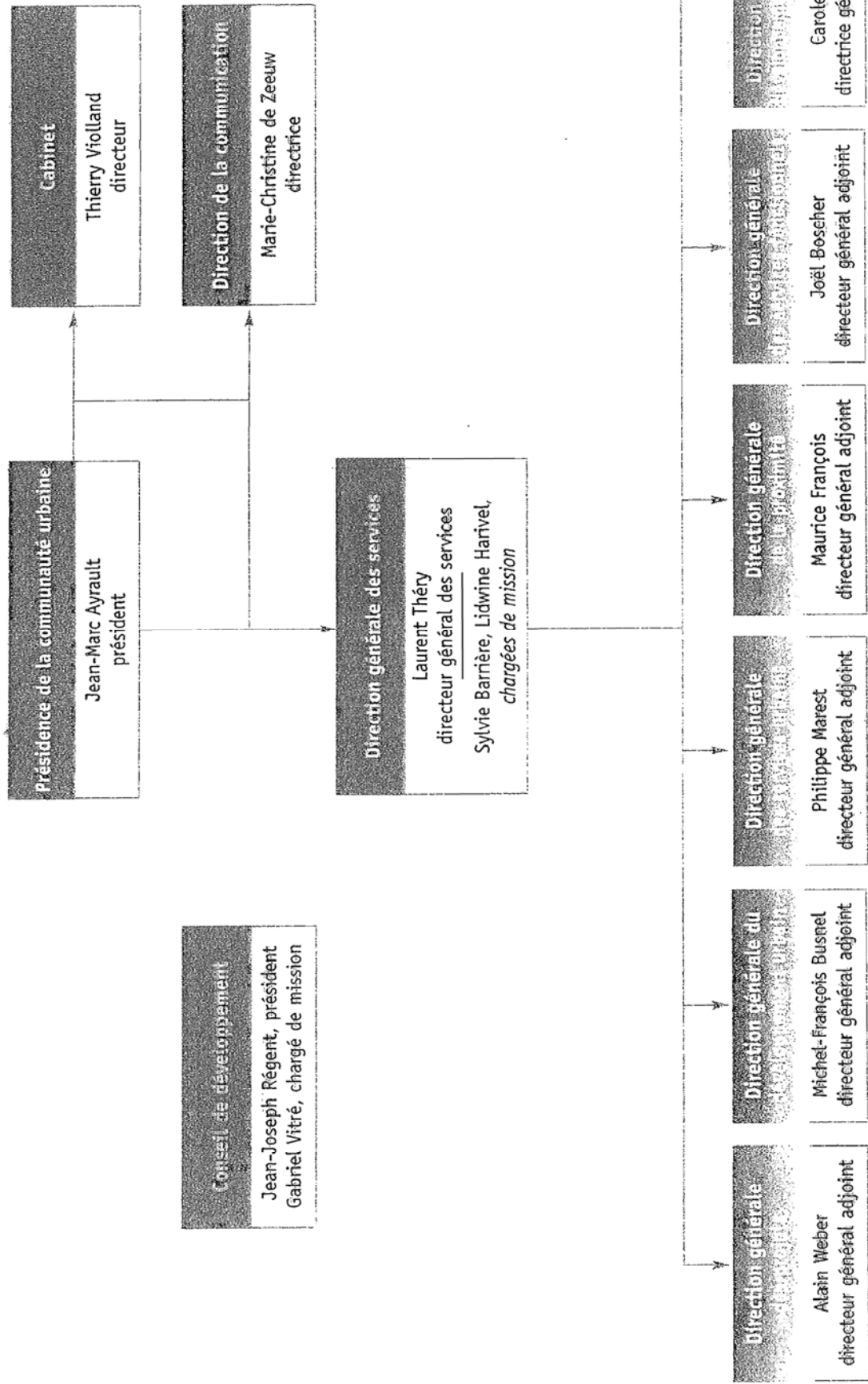
**Annexe 2 Organigramme de la Communauté urbaine en 2001**





**ANNEXE**  
**ORGANIGRAMME DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE NANTES (2001)**

(PARTIE)



## **LISTE DES ENTRETIENS**

### **NANTES**

L. ALLEMANDOU, service Etudes techniques, direction des espaces publics, CUN  
BARRAULT F., Chargé de communication de la Mission Ile de Nantes-Rives de Loire  
BEDJAOUIN, Urbaniste, GEPA Centre , Ville de Nantes  
BINET N., Directeur adjoint de la SAMOA  
N. BEDJAOUI, chargée d'opération, GEPA Centre, Ville de Nantes  
A. BILLY, direction aménagement, Pôle Nantes Loire, CUN  
J-P BRINDEL, direction de la Mission des centre ville , CUN.  
R. BELLOUARD, direction des espaces publics, CUN  
A. BOQUIER, responsable infrastructures routières, direction des espaces publics, CUN  
J-F. DELAROZIERE, association Les Machines  
D. GARRIGUE, direction des transports, CUN  
J-F HELAS, direction étude, SEMITAN  
P. HENRY, Bureau des paysages CHEMETOFF  
S. LABAT, Direction Aménagement, SAMOA  
N. LEPINE, direction URBANA, Ville de Nantes  
F. LUCAS, direction technique, pôle Nantes Loire, CUN  
C. SAUDRAIS, Direction des Grands Equipements, CUN  
M. SOIGNON, direction du service espace verts, Ville de Nantes  
L. THERY, directeur de la SAMOA  
WEBER A., Directeur de la Direction générale des proejets (CUN)

### **LYON**

O.CHARVIN, Responsable de l'urbanisme opérationnel, COURLY  
D. COURTOT D , directeur général adjoint de la SEM Lyon Confluence  
Th. LACROIX, chargé de communication, SEM Lyon Confluence  
J. DURAND, Responsable de la communication, SEM Lyon Confluence  
JOSSE S., chargée d'opération d'aménagement, SEM Lyon Confluence  
GALET, directeur de la SEM Lyon Confluence  
L. LEVEQUE, Chargée de l'aménagement urbain, Ville de Lyon  
J. di Marco, Chargé d'opération secteur Lyon Confluence, COURLY