



**HAL**  
open science

# L'apport des programmes d'initiatives communautaires (PIC) URBAN à l'élaboration d'un nouveau référentiel en termes de développement urbain : l'exemple de l'agglomération grenobloise

Magdalena Dimitrova

## ► To cite this version:

Magdalena Dimitrova. L'apport des programmes d'initiatives communautaires (PIC) URBAN à l'élaboration d'un nouveau référentiel en termes de développement urbain : l'exemple de l'agglomération grenobloise. Science politique. 2006. dumas-00836725

**HAL Id: dumas-00836725**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00836725v1>**

Submitted on 21 Jun 2013

**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.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

---

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES  
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9  
[www.iep-grenoble.fr](http://www.iep-grenoble.fr)

**Magdalena DIMITROVA**

Master « Politiques Publiques et Changement Social »  
spécialité « Villes, Territoires, Solidarité »  
année 2005-2006

**L'apport des programmes d'initiatives communautaires  
(PIC) URBAN à l'élaboration d'un nouveau référentiel en termes  
de développement urbain : l'exemple de l'agglomération  
grenobloise**

Directeur de mémoire : **Claude JACQUIER**

Jury : **Guillaume TOURNAIRE**



**UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE**

**Institut d'Etudes Politiques de Grenoble**





**Magdalena DIMITROVA**

Master « Politiques Publiques et Changement Social »  
spécialité « Villes, Territoires, Solidarité »  
année 2005-2006

**L'apport des programmes d'initiatives communautaires  
(PIC) URBAN à l'élaboration d'un nouveau référentiel en termes  
de développement urbain : l'exemple de l'agglomération  
grenobloise**

Directeur de mémoire : **Claude JACQUIER**

Jury : **Guillaume TOURNAIRE**



**UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE**

**Institut d'Etudes Politiques de Grenoble**

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION p. 4

## PARTIE I. Le programme URBAN : réponse à une nécessité de nouveaux référentiels d'action en matière urbaine p. 9

### 1. Changements socio-économiques et politiques : la ville comme territoire d'intervention p. 10

- 1.1. **Conjuguer développement, solidarité et protection de l'environnement : quelle gouvernance pour relever le défi ?**.....p.11
  - a) Changements économiques, sociaux et culturels rapides.....p. 11
  - b) Nécessité de changement politiques : la notion de gouvernance.....p. 14
- 1.2. **La ville comme territoire pertinent pour une nouvelle gouvernance**.....p. 17
  - a) Urbanisation dans le monde : importance du fait urbain.....p. 17
  - b) La ville : un des lieux possibles de régulation sociétale.....p. 18

### 2. L'Union européenne : quel positionnement en matière de politiques urbaines? p. 23

- 2.1. **Place et rôle des villes européennes : une reconnaissance récente**.....p. 23
  - a) Les villes : un rôle longtemps sous-estimé.....p. 23
  - b) Quel avenir pour les initiatives urbaines européennes?.....p. 29
- 2.1. **Nouvelles approches de développement urbain : nouveau référentiel**.....p. 33
  - a) Les approches intégrées de développement urbain durable.....p. 33
  - b) La notion de référentiel appliquée aux politiques urbaines.....p. 35

### 3. L'initiative URBAN : outil d'élaboration d'un référentiel d'action en matière de développement urbain p. 38

- 3.1. **L'initiative URBAN : « carotte financière » pour agir**.....p. 38
  - a) Une « carotte financière » pour impulser des actions.....p. 38
  - b) Un apport financier « sécurisé » pour assurer le bon déroulement des actions engagées.....p. 40
- 3.2. **Un cadre et un encadrement rigoureux pour l'action**.....p. 42
  - a) Le contenu des projets.....p. 43
  - b) La gestion des projets.....p. 44

**PARTIE II. La mise en place du programme URBAN : quel apport à l'élaboration de nouveau référentiel d'action urbaine?** **p. 46**

**4. Les approches intégrées de développement urbain : quelle appropriation au niveau local?** **p. 47**

- 4.1. Changements dans la manière de penser et de faire la ville : avec la ville.....p. 47
  - a) Penser la ville autrement : des problèmes et des potentialités.....p. 48
  - b) Une nouvelle méthodologie d'action: diagnostic partagé, participation, évaluation.....p. 50
- 4.2. Changements dans la manière de travailler ensemble : le défi du partenariat.....p. 54
  - a) Coopération territoriale : partenariat entre les communes.....p. 55
  - b) Coopération horizontale ou transversale : partenariat entre les services.....p. 59
  - c) Coopération verticale : partenariat entre les institutions.....p. 60

**5. Modifications du système politico-administratif de la ville** **p. 63**

- 5.1. Nouveaux acteurs, nouveaux rapports de force.....p. 63
  - a) La Métro comme nouvel acteur.....p. 64
  - b) L'Etat – un nouveau positionnement?.....p. 66
  - c) Le département et la Région – nouveaux rapports de force.....p. 67
- 5.2. Modifications organisationnelles à l'intérieur des institutions.....p. 68
  - a) Modifications impulsées par le programme URBAN.....p. 68
  - b) Modifications menées par les professionnels du terrain.....p. 69

**6. Le changement de référentiel : un processus nécessairement long** **p. 72**

- 6.1. Processus d'apprentissage et résistances aux changements.....p. 72
  - a) Changer les mentalités : une démarche « douloureuse ».....p. 73
  - b) L'apprentissage : beaucoup de travail avec une bonne dose de patience.....p. 74
  - c) Changer les mentalités : question de sensibilité personnelle.....p. 75
- 6.2. Des nouveaux professionnels pour mener les changements?.....p. 77
  - a) Savoir, savoir-faire et savoir-être.....p. 77
  - b) Les difficultés sont aussi des opportunités.....p. 79

**Conclusion** **p. 82**

**Bibliographie** **p. 87**

**Annexes** **p. 91**

## Introduction

### *Du gouvernement à la gouvernance urbaine*

Dans un contexte de **mutations profondes** dans toutes les sphères de l'activité humaine (économique, politique, sociale, technologique, etc.) et à tous les niveaux, de l'international au local, devant la communauté humaine toute entière, se présente un certain nombre de **défis à relever afin d'assurer la vie et la qualité de celle-ci sur la planète**. Etant donné l'ampleur de ces défis, et notamment, gérer le développement, protéger l'environnement et assurer la solidarité, aucune institution, qu'elle soit nationale ou internationale, n'est en mesure, à elle seule, de relever ces défis. Les modes de gouverner traditionnels s'avèrent donc aujourd'hui insuffisants, et la mise en commun des efforts de plusieurs acteurs paraît nécessaire.

Le système de gouvernement hérité des Trente Glorieuses est donc désormais insuffisant voire incapable de prendre en compte ces mutations complexes. La nécessité, face à ces changements de redéfinir priorités et objectifs, et de réfléchir à de nouveaux modes de gouverner, s'impose. Dans ce contexte, la notion de gouvernance, c'est-à-dire, de régulation des actions d'acteurs multiples, se présente comme une réponse à cette difficulté de rendre compte et de prendre en considération cette complexité. La notion de gouvernance est donc comprise dans ce travail en tant que « processus de transformation et de recomposition des modes d'action publique qui met en jeu la construction d'une régulation des acteurs au sein des sociétés locales ». <sup>1</sup> **La notion de gouvernance urbaine fait alors référence aux différentes modes de régulation des acteurs qui interviennent sur un territoire urbain donné.**

### *L'Union européenne : un espace de sens commun*

Désormais, les institutions, les acteurs économiques, les différents groupes sociaux, les individus constituent tous les **acteurs de la gouvernance**. L'entrée en scène de nouveaux acteurs exige une redéfinition de la place de chacun. Pour chaque acteur, il s'agit d'une part, de faire sa place en tant qu'acteur et partenaire à prendre en considération; et d'autre part, de faire de la place (donc perdre un peu de la sienne) aux nouveaux partenaires dans l'espace de prise de décision et d'action.

Dans ce contexte, **l'Union européenne** peut être envisagée comme un nouvel acteur sur la scène des relations internationales. En tant que tel, elle contribue à la création d'un **espace qui permet la définition d'un projet commun** à l'ensemble des nations qui composent l'Union. L'Union européenne représente un espace géographique à frontières fluctuantes mais aussi un cadre politique et institutionnel. L'Union européenne propose un cadre politique, dans le sens où elle permet aux Etats membres de définir un certain nombre de valeurs et d'objectifs en commun. Le cadre institutionnel est assuré par des d'institutions comme le Parlement, la Commission, et le Conseil européens, le comité des Régions, etc., et permet de mettre en place nombre de

---

<sup>1</sup> CALAME, Pierre, *La démocratie en miettes*, conférence à la Maison du tourisme, Grenoble, le 1 février 2006

stratégies afin de concrétiser les valeurs et les objectifs qui sont les siens.

La gouvernance est donc un « mode de gouvernement dans lequel la mise en cohérence de l'action publique ne passe plus par l'action d'une élite politico-administrative relativement homogène et centralisée mais par la mise en place de formes de coordination multi-niveaux et multi-acteurs dont le résultat dépend de la capacité des acteurs (privés/publics) à **définir un espace de sens commun** ». <sup>2</sup> L'Union européenne se présente alors comme un espace de rencontre et de dialogue qui réunit un certain nombre de pays autour des mêmes valeurs et objectifs. Elle se présente donc comme un espace de sens commun et, surtout, un espace où a lieu la **construction de ce sens commun**.

Au sortir de la Seconde guerre mondiale, la préoccupation première de quelques intellectuels et hommes politiques, a été de trouver le moyen par lequel d'assurer la réconciliation et le maintien de la paix, ainsi que la reconstruction d'un continent complètement ravagé dans toutes ses dimensions : économique, politique, morale, etc. La nécessité de définir un avenir en commun, et surtout, de se donner les moyens pour le réaliser, s'explique également par l'exigence pour les nations du « vieux continent » de se positionner dans un contexte international de forte concurrence. L'Union européenne se présente donc comme un espace commun qui pourrait assurer la prospérité économique, ainsi que la cohésion sociale et la viabilité environnementale de son territoire.

#### *L'engagement de l'Union européenne en faveur des villes*

En Europe, comme partout dans le monde, les villes apparaissent désormais comme des acteurs-clés des recompositions évoquées, même si ce rôle est loin de leur être pleinement reconnu par les instances étatiques et les organisations internationales. Etant donné que la majorité de la population européenne vit dans les zones urbaines ou agglomérations, **les villes européennes concentrent les potentialités d'un fort développement technologique et économique, ainsi que des ressources sociales et culturelles importantes, mais elles abritent également grand nombre de problèmes : fractures spatiales, inégalités économiques et sociales, dégradation de l'environnement, insécurité, violence, etc.**

Les politiques urbaines ne font pas partie des compétences de l'Union européenne, comme c'est le cas de la politique agricole commune ou la politique monétaire. La Commission européenne a donc pour objectif non pas d'impulser des initiatives qui pourraient se substituer aux politiques urbaines nationales, mais bien d'apporter une certaine valeur ajoutée à ces politiques. C'est notamment le cas du programme d'initiatives communautaires (PIC) URBAN, créé par l'Union Européenne pour permettre à des villes de toute l'Europe de bénéficier d'une politique innovatrice de régénération urbaine, économique et sociale des zones urbaines en difficulté. A travers le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le programme URBAN contribue à la mise en place de politiques innovatrices de régénération urbaine dans les villes européennes.

---

<sup>2</sup> *Idem*

Cette politique spécifique comporte deux objectifs principaux. D'une part, il s'agit de renforcer l'accumulation et l'échange de connaissances et d'expériences relatives à la régénération et au développement urbain au sein de l'Union européenne. D'autre part, il s'agit de favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies intégrées en faveur d'une redynamisation économique et sociale des petites et moyennes villes, ou des quartiers en crise dans les grandes agglomérations. **Ces stratégies intégrées proposent d'intervenir sur toutes les dimensions des territoires en difficulté - conditions physiques, économiques, sociales et environnementales - à travers de nouveaux modes de régulation des acteurs d'un territoire.**

#### Le PIC URBAN comme outil d'élaboration de nouveau référentiel

Le référentiel d'une politique publique, tel que définit par Pierre Muller est « l'ensemble des normes ou images de références en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat et les objectifs des politiques publiques ».<sup>3</sup> Elaborer une politique publique revient à construire « une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence de cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action : on appellera cet ensemble d'images le référentiel d'une politique ».<sup>4</sup>

Le PIC URBAN sera donc étudié dans ce travail comme un outil d'élaboration d'un référentiel commun en termes de développement urbain équilibré, dans le sens où, à travers ses deux objectifs principaux, il contribue à la création de cet ensemble d'images qui décrivent la réalité, notamment urbaine, et qui oriente le choix des moyens pour agir sur cette réalité. En effet, pour l'ensemble des programmes, le PIC URBAN propose, non pas des actions concrètes et prédéfinies, mais un ensemble d'objectifs communs et une méthodologie spécifique en termes de régénération urbaine. Cette méthodologie fait appel à des approches intégrées de développement urbain, et elle inclut le principe de partenariat et de mise en réseau, l'obligation de réalisation et d'évaluation, ainsi que la participation des habitants, la réflexion sur des approches par genre et la prise en compte de l'environnement. A travers différents réseaux (réseau URBAN France, réseaux thématiques URBACT), le PIC URBAN contribue à la capitalisation de « bonnes pratiques » et à la diffusion de celles-ci à l'ensemble des villes européennes, voire non-européennes.

#### Problématique de la recherche

Le PIC URBAN participe donc, d'une part, à l'émergence de stratégies innovantes de régénération urbaine en s'appuyant sur les initiatives locales et la capacité des acteurs locaux à innover et à prendre des initiatives. D'autre part, il influence les orientations de ces initiatives, donc les objectifs à poursuivre et la méthodologie pour les mettre en place. Dans ce travail nous essaierons à travers à l'exemple de la mise en place du programme SOLEIL (SOLidarité, Egalité, Initiatives Locales), le PIC URBAN de l'agglomération grenobloise, de s'interroger sur l'apport de cette

---

<sup>3</sup> MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, 1990, p. 25

<sup>4</sup> *Idem*, p. 42

**initiative européenne à l'élaboration d'un nouveau référentiel en matière de développement urbain équilibré.**

Etant donné le cadre restreint de ce mémoire, il aurait été trop ambitieux de vouloir mesurer l'impact du programme URBAN sur l'organisation et les pratiques professionnelles de l'ensemble des acteurs qui participent, d'une manière ou d'une autre, à la mise en œuvre du programme sur l'agglomération grenobloise. Si élus et habitants, ainsi que de représentants du Conseil général, du Conseil régional, de l'Etat, de la Commission européenne ou d'autres partenaires ont été rencontrés lors des réunions, comités de suivi, groupes d'évaluation et différents séminaires, il ne reste pas moins que ce mémoire rend surtout compte de l'apport du PIC URBAN sur l'organisation et les pratiques professionnelles des techniciens communaux et intercommunaux.

La problématique de ce mémoire a donc été volontairement ciblée et peut être formulée ainsi : **lors du processus de construction d'un référentiel commun en termes de gestion urbaine, quelles modifications dans la manière de penser et de faire la ville, dans la manière de travailler ensemble sur le même territoire, ainsi que dans l'organisation politico-administrative de ce territoire, sont observées et vécues par les techniciens impliqués dans la mise en place du programme URBAN sur l'agglomération grenobloise.**

Une autre précision méthodologique doit être formulée pour relativiser la portée de ce travail de mémoire. Lorsque l'on cherche à mesurer l'impact d'une politique telle que l'initiative URBAN sur la manière de penser et de faire la ville, sur la manière de travailler ensemble sur le même territoire et sur l'organisation politico-administrative de ce territoire, il est important de ne pas oublier que ce programme n'est qu'une initiative parmi d'autres mises en place sur l'agglomération grenobloise. Ce programme qui se veut une approche intégrée de développement urbain intervient en effet en parallèle et en complément d'autres initiatives telles que le Contrat de Ville, et plus particulièrement, le Grand Projet de Ville (GPV) mis en place sur deux communes<sup>5</sup> de l'agglomération grenobloise. **Le programme URBAN s'inscrit donc dans des processus globaux tels que l'europeanisation et s'ajoute à certaines politiques nationales. Le PIC URBAN n'est donc, en aucun cas, le seul outil de transformation des manières de faire la ville, et dans notre recherche il est étudié comme un des outils, parmi d'autres, de cette transformation.**

La première partie de ce travail présente le contexte et la problématique des villes dans le monde et plus particulièrement des villes européennes. La place et le rôle des villes européennes est abordée ainsi que l'émergence de la ville comme acteur collectif, d'une part. D'autre part, l'initiative URBAN, mise en place par l'Union européenne en faveur des villes et quartiers en crise, est étudiée en tant qu'outil d'élaboration d'un nouveau référentiel en matière de régénération urbaine. Dans ce sens, la mise en place de l'initiative URBAN est étudiée dans ce travail comme une des « fabriques » de nouveau référentiel en matière de développement urbain.

---

<sup>5</sup> Grenoble et Saint-Martin-d'Hères

A travers l'exemple concret de la mise en place du programme SOLEIL, l'initiative URBAN dans l'agglomération grenobloise, la deuxième partie de ce travail, a pour ambition de décrire plus particulièrement les mécanismes de « fabrication » de nouveau référentiel, ainsi que le processus de modification des manières de penser, voir et faire la ville, ainsi que les manières d'être et de travailler des acteurs de la ville. Autrement dit, cette partie traite de la manière même dont s'opère le passage vers un nouveau référentiel d'action urbaine intégrée, du changement du système politico-administratif de la ville, ainsi que du processus même de changement et de l'évolution des compétences demandées aux acteurs de la ville.

### Méthodologie de la recherche

Le travail ci-présent, c'est-à-dire la confrontation de la problématique générale avec la réalité du terrain s'appuie sur trois types de supports :

- recherche documentaire : des documents théoriques ainsi que différents documents de « professionnels » du terrain ont été consultés; il s'agit d'ouvrages, articles, revues, rapports et sites Internet portant sur le sujet;
- observation / participation : elle a eu lieu lors du stage effectué à la mission PIC URBAN à Grenoble Alpes Métropole pendant six mois; ce stage portait sur la mise en place, l'instruction et le suivi administratif et financier des dossiers action, ainsi que sur la participation aux réunions, comités de suivi, groupes de travail sur l'évaluation, séminaire URBAN, etc. ;
- entretiens réalisés : ces entretiens ont été réalisés exclusivement avec des techniciens de l'équipe PIC URBAN et de la Métro, ainsi que des techniciens (chefs de projet et correspondants administratifs et financiers) des cinq communes<sup>6</sup> dont les parties du territoire s'inscrivent dans le programme SOLEIL, l'initiative URBAN de l'agglomération grenobloise.

---

<sup>6</sup> Echirolles, Fontaine, Grenoble, Pont de Claix et Seyssinet-Pariset



**PARTIE I. Le programme URBAN : réponse à une**  
**nécessité de nouveaux référentiels d'action**  
**en matière urbaine**

## 1. Changements socio-économiques et politiques : la ville comme territoire pertinent d'action

Pour mieux cerner les enjeux qu'ont à affronter les villes européennes et françaises, il n'est peut-être pas inutile de rappeler brièvement que nombre des défis qui se posent à elles sont semblables à ceux des villes du reste du monde. Même si le contexte et les défis des villes européennes, et particulièrement françaises, sont quelque peu spécifiques, il n'en reste pas moins qu'elles s'inscrivent dans un environnement économique, politique et social plus vaste, notamment au niveau international, et qu'elles doivent composer, penser leur avenir par rapport à cet environnement et à ces tendances communes.

En préalable, il est important de préciser pourquoi nous préférons de parler dans un premier temps de « changement » plutôt que de « crise ». La notion de **changement évoque la modification d'un système de penser, de voir, de faire le monde, un système d'organiser les rapports entre les différents éléments qui interagissent à l'intérieur même de la société.** En tant que tel, le changement n'est donc pas quelque chose de « bon » ou de « mauvais », il n'est que l'expression de modifications, d'évolutions, voire de mutations qui affectent la société. Dans ce sens, le changement n'est pas quelque chose contre laquelle il faut combattre, mais plutôt, un processus à conduire : un processus à anticiper, organiser et gérer.

Si le changement présenté de cette manière est un processus neutre, le terme de « crise » implique quelque part un jugement de valeur. Le terme de crise fait référence selon le Petit Robert<sup>7</sup> à une « évolution grave », une « perturbation », une « difficulté », un « conflit ». On ne parle donc de « crise » que lorsqu'on a une image normative, une définition de ce qui est « bien » et ce qui ne l'est pas, ce qui est acceptable et souhaitable. Lorsque, suite aux événements qui ont eu lieu en novembre 2005 dans les banlieues françaises, des hommes politiques ou des journalistes ont évoqué la « crise des banlieues », cela veut dire qu'ils ont une autre idée de ce que représente une situation *normale* dans un quartier, ou une idée de ce que la situation *devrait* l'être. Ainsi, la notion de crise se rapporte à des normes et des valeurs définies collectivement dans une société donnée. Les normes et les valeurs permettent de définir certaines situations comme posant « problème » et nécessitant l'intervention de la part des pouvoirs publics. Les normes et les valeurs de l'Union européenne seront présentées par la suite lorsque nous évoquerons son positionnement par rapport aux villes. Ce positionnement oriente la mise en œuvre d'initiatives spécifiques en faveur des zones urbaines en difficulté.

---

<sup>7</sup> Le Petit Robert, 1992

## 1.1. Conjuguer développement, solidarité et protection de l'environnement : quelle gouvernance pour relever le défi?

Si l'objectif de ce travail est de rendre compte de la manière dont les villes, en tant qu'organisation politico-administrative, mais aussi humaine, s'adaptent, ou pas, à un environnement en mutation, il est nécessaire de présenter brièvement les changements en cours. Ainsi, on pourra mieux comprendre par la suite le sens des différents choix qui ont pu être fait concernant la place et le rôle des villes dans l'Union européenne, ainsi que les réflexions sur les modes de les gouverner.

### **a) Changements économiques, sociaux et culturels rapides**

#### *Dans le champ économique*

Il est difficile et peut-être abusif de présenter, comme on le fait trop souvent, la globalisation (de l'économie) et la mondialisation (de la culture) comme une nouveauté. En ce qui concerne le champ économique, on observe le passage d'une économie fermée à l'échelle nationale à une économie ouverte, c'est-à-dire une économie d'échanges et de flux financiers au niveau international. Si les échanges entre les pays et les continents, ne datent pas d'aujourd'hui, leur nombre et leur intensité n'avaient (peut-être) jamais atteint un tel niveau. Aujourd'hui, suite au développement des moyens de transport, mais surtout, suite à la montée en puissance des nouvelles technologies d'information et de communication, les frontières deviennent beaucoup plus floues et abstraites pour la circulation des idées, des biens et des services, des capitaux aux mains des grands groupes industriels et financiers. Notons toutefois que ces frontières continuent d'exister en ce qui concerne la circulation des individus.

La mondialisation de l'économie, intensifie la **concurrence** au niveau international. Les petites et moyennes entreprises, se retrouvent sur des mêmes marchés que les entreprises multinationales qui disposent de moyens autrement plus conséquents. Cette concurrence accrue, accélère la course pour la **compétitivité**. Le développement d'une économie locale diversifiée et souple devient une exigence de premier ordre. Si certains pays disposent d'importantes ressources naturelles ou d'une forte proportion de main d'œuvre bon marché, d'autres misent sur le développement de secteurs économiques fondés sur le savoir. Ces domaines demandent une main d'œuvre très qualifiée, très spécialisée et en nombre relativement limité. Les enjeux tendent à changer de nature : enjeux de l'éducation et de la formation, enjeux de l'emploi et du chômage, la question de la place et du rôle des populations à faible qualification, la question des types de solidarité économique et sociale à mettre en œuvre et qui soient acceptables politiquement au sein de sociétés de plus en plus fragmentées, etc.

La concurrence renforcée au niveau international, appelle également à réfléchir sur l'**attractivité** des territoires. Miser sur l'attractivité, c'est développer de stratégies pour faire en sorte que les gens aient envie de venir, de travailler, de s'installer, de vivre sur ce territoire. L'attractivité représente en fait, l'assemblage de plusieurs composantes : l'accès et une bonne infrastructure

dans le domaine des communications (technologies de l'information, transport, apprentissage mutuel), l'environnement urbain, le cadre de vie sur le plan culturel et social, le logement, la sécurité, la cohésion sociale, etc.

On assiste également à la **tertiarisation** de l'économie avec le développement massif des services dont les services à la personne qui présentent la caractéristique d'être faiblement délocalisables. L'économie des services à la personne implique leur production par celui qui les fournit mais, implique également, de plus en plus, d'entrer dans un processus de co-production avec celui qui en bénéficie. C'est d'ailleurs cette nécessité de **co-production** qui amène la question de la mobilisation des bénéficiaires que ce soit dans les domaines de la santé et l'éducation, ou à l'échelle d'un projet d'aménagement et de réhabilitation, d'un projet d'insertion économique et sociale, etc. et qui permet peut-être d'envisager autrement le fameux problème, sans cesse ressassé de la participation des usagers.

Une autre question qui se pose dans le champ économique, est celle des **ressources**. Pour ne citer que quelques exemples : quelles sources d'énergie choisit-on pour faire fonctionner ces villes qui accueillent la majorité de la population mondiale, quelle gestion de cette énergie, quelle gestion et utilisation des déchets, quels moyens de transport, etc.

D'ailleurs, la question du **trafic** urbain, soulève plusieurs autres questions : celle de la pollution qui a un coût en terme financiers mais aussi en terme de santé sans parler de l'impact environnemental; celle de la mobilité et de l'accessibilité urbaine; celle du **temps** également. Le coût de temps « perdu » dans les bouchons est souvent sous-estimé. Pour ne citer qu'un exemple, en Thaïlande la vitesse moyenne dans la ville est de 13km/heure et les embouteillages peuvent durer jusqu'à 7-8 heures, ce qui provoque une pollution qui dépasse toutes les normes avec comme conséquence la dégradation de la santé, un fort taux d'absentéisme au travail qui provoque la baisse de la productivité des entreprises, etc.

#### *Dans le champ social et culturel*

Les changements dans le champ économique s'accompagnent de changements dans la vie sociale et les pratiques culturelles. L'apparition de nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) modifie les rapports entre acteurs. Leur développement rapide fait en sorte qu'une partie seulement de la population mondiale est capable d'y accéder ce qui renforce ainsi la fracture numérique déjà importante.

L'utilisation, de plus en plus massive, des NTIC, ainsi que la mondialisation des échanges, favorisent la diffusion du **mode de vie occidental**. Ainsi, les populations des pays dites en développement ont, aujourd'hui, les mêmes aspirations en termes de confort et de cadre de vie que les populations des pays développés. D'ailleurs, si l'ensemble de la population mondiale se met à consommer à la manière des populations des pays dits développés, il se posera également la question de l'insuffisance des ressources de la planète et sa capacité de régénération. En même temps, quelle légitimité pourraient avoir les pays développés pour dire : *ne*

*vous développez surtout pas comme nous, si tant est que c'est ce qu'ils souhaitent.*

Les villes sont le lieu de diffusion et d'application de ce « mode de vie occidental ». Du fait qu'elles sont également le lieu par excellence, de la **concentration de la diversité** et le lieu d'expression de multiples **singularités culturelles**, elles attirent les gens de divers milieux artistiques et/ou alternatifs, minorités ethniques, de gays et de lesbiennes, etc. Les villes attirent également des populations fragiles et dépendantes (chômeurs, personnes âgées, handicapées, pauvres, SDF, etc.). Elles accueillent aussi la majorité pour ne pas dire la totalité des populations immigrantes d'un pays, avec les difficultés d'intégration que l'on sait mais aussi, avec toutes les potentialités qu'apporte à la ville cette diversité des nouveaux arrivants. Se pose donc la question de l'accueil de ces populations diverses et de leur vivre ensemble dans la ville.

Le processus de concentration de la population mondiale dans les villes s'accompagne d'une autre dimension, celle de l'individualisation. Alain Bourdin observe ce **processus d'individualisation**, se développe, selon lui, sur la longue durée et qui « modifie les caractéristiques de la vie sociale et les conditions de l'action, en particulier de l'action publique ».<sup>8</sup> Ainsi il est intéressant de constater la diminution des **revenus**, que ce soit des revenus de travail ou des diverses allocations. En effet, si auparavant le revenu devait subvenir aux besoins d'une famille ou d'un ménage au sens statistique du terme, aujourd'hui celui-ci est calculé sur la base des besoins de l'individu.

On observe donc dans le champ social l'affaiblissement des **systèmes de solidarité** de base et donc du lien social. Si, pendant les Trente Glorieuses la solidarité de proximité a été progressivement remplacée par un système de solidarité institutionnel, aujourd'hui cette dernière est en partie remplacée par le système marchand. En théorie, cette substitution est censée assurer une meilleure qualité et éventuellement un moindre coût des services, mais souvent elle engendre des inégalités en termes d'accessibilité à ces services. Que le secteur privé assure une part des services n'empêche pas que la création, la régulation et la gestion de tels services soit et reste une dimension majeure du gouvernement des villes.

Un autre changement important dans le champ social concerne l'évolution de la composition démographique de la population, et plus particulièrement, le **vieillessement** de la pyramide des âges dans les pays développés, notamment européens. Selon l'INSEE<sup>9</sup>, la part des Français de moins de 20 ans diminue, passant de 24,6% en 1999 à 23,8% en 2004 la part des personnes de 20 à 39 ans diminue également depuis 1990. En revanche, les personnes de 40 à 59 ans représentent une part croissante de la population française (27,6%). L'INSEE prévoit qu'à *partir de 2005, les générations nombreuses du baby-boom commenceront à atteindre et dépasser 60 ans et que la part des plus de 60 ans augmentera sensiblement dans les années à venir.* Outre le

---

<sup>8</sup> BOURDIN, Alain, L'individu des métropoles, dans *Techni.Cités*, Métropole en question, Métropole en action, 13-15 décembre 2005, p. 17-19

<sup>9</sup> INSEE, *Enquête annuelle de recensement : premier résultats de la collecte 2004*, n°1 001, janvier 2005, p.1 ([http://www.pilotimmobilier.com/upload/pdf/Population\\_e.pdf](http://www.pilotimmobilier.com/upload/pdf/Population_e.pdf))

problème du financement des retraites, se pose la question du type d'emploi à créer : emplois permettant à la population active d'assurer ses propres besoins et ceux des personnes âgées, emploi des personnes âgées elles-mêmes, etc.), de l'accessibilité aux services et plus généralement au territoire (en termes de transport, de logement, etc.) pour les personnes âgées et/ou handicapées.

Dans un tel contexte de changements, l'Union européenne est amenée à se positionner et à faire un certain nombre de choix pour orienter dans un sens, ou dans un autre, ces changements. Ainsi, lors de sa réunion à Lisbonne en 2000, le Conseil européen s'est fixé un objectif stratégique pour la décennie à venir. Cet objectif vise à ce que l'Union européenne devienne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et durable de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». <sup>10</sup> En 2001, lors de la rencontre à Göteborg, à cet objectif s'ajoute un autre, la transition vers un développement plus durable. Le Conseil européen précise que « c'est un processus à long-terme qui demande des changements structurels de notre économie et de notre société, mais également de la manière dont nous développons et mettons en œuvre nos politiques ». <sup>11</sup>

Au fil de ces formulations (Lisbonne et Göteborg) les objectifs de l'Europe en matière de compétitivité s'ordonnent donc autour du triptyque du développement durable <sup>12</sup>, à savoir le pilier économique, le pilier social et le pilier environnemental. Ces piliers obéissent parfois à des logiques contradictoires, les deux dernières dimensions étant considérées généralement comme une contrainte pour la dynamique économique. Si on accepte que « le social et l'environnement ne se limitent pas à une option correctrice, alors le seul marché n'est pas en mesure de réguler ces trois logiques contradictoires et leur coordination nécessite donc une intervention de la sphère politique (locale, nationale ou européenne). Le développement durable qui en est la résultante espéré ne peut être obtenu sans construire des coopérations entre ces logiques, coopérations dont on sait qu'elles relèvent essentiellement de la **sphère politique** ». <sup>13</sup>

#### **b) Nécessité de changements politiques : la notion de gouvernance**

Les changements dans les champs économique, social et culturel créent des disparités et inégalités croissantes, visibles aujourd'hui à tous les points de la planète, ainsi que la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles de la planète. Ces changements risquent alors de créer des tensions, voire de conflits de plus en plus violents, entre nations et à l'intérieur même des territoires. Les « violences urbaines » qui eu lieu en novembre 2005 dans les

<sup>10</sup> [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm)

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/strategy\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/strategy_fr.htm)

<sup>12</sup> « Économiquement viable, socialement équitable, écologiquement soutenable », Commission mondiale sur l'environnement, *Notre avenir à tous*, Oxford University Press, 1987

<sup>13</sup> JACQUIER, Claude, *Les villes et les enjeux européens de développement*, Forum européen des villes d'agglomération, Vaulx-en-Velin, 9-10 juin 2005, p.3

banlieues françaises, en sont un des exemples les plus récents. Les changements socio-économiques et culturels qu'on vient d'évoquer, exigent donc des mutations dans le champ politique. Le champ politique se doit donc de s'adapter à cette réalité économique et sociale en rapide transformation. Marcel Belliot, remarque que « tandis que les cadres sociaux traditionnels liés à une économie industrielle de production éclatent ou se délitent, les équilibres urbains entre les territoires et à l'intérieur de ceux-ci se transforment profondément. Des puissances nouvelles émergent à l'échelle du monde tandis que d'autres perdent leurs anciennes prééminences. (...) De nouveaux cadres doivent y être proposés ». <sup>14</sup>

Dans le champ politique, on assiste ainsi à l'émergence à **d'autres niveaux de gouvernement**. Aux niveaux traditionnels, à savoir l'Etat national, le département et la commune se substituent, mais plus souvent ne font que s'ajouter, des nouveaux échelons politico-administratifs : au niveau international et supranational avec des instances gouvernementales (l'ONU, l'OTAN, l'Union européenne) et des organisations de la société civile (différentes ONGs et groupes de pressions), au niveau des régions (avec la création de pouvoirs décentralisés, souvent relais de la politique européenne...), au niveau de l'agglomération et même à celui du quartier (du fait de leur position stratégique). Des débats ont lieu aujourd'hui qui concernent la pertinence de ces niveaux de gouvernement puisque loin d'être un simple changement de niveaux, il s'agit bien de la redéfinition des rôles et des rapports de force entre les différents niveaux et les différents acteurs qui y déploient leur intérêts.

Qu'il s'agisse des échelons de gouvernement traditionnels, ou ceux qui émergent, il s'agit effectivement pour les acteurs qui y sont présents de les faire reconnaître comme *le* niveau d'intervention pertinent, donc légitime. Au delà de la reconnaissance et de la légitimité, il s'agit bien d'acquérir le pouvoir de définir les problèmes, et donc, de proposer et mettre en œuvre un certain nombre de solutions. Comme on le verra plus tard, il s'agit d'acquérir le pouvoir de définir et mettre en place un référentiel, en l'occurrence, en termes de gestion urbaine, ce qui appuie, renforce et confirme cette pertinence et cette légitimité du niveau d'intervention en question.

Suite aux changements qu'on vient d'évoquer, et face aux exigences pressantes d'assurer le développement économique des territoires tout en assurant la solidarité et la protection de l'environnement, sans quoi de graves déséquilibres et conflits risquent de se produire, on assiste à la réactualisation d'un autre débat, celui de la « **gouvernance** ».

Des définitions différentes sont données à la notion de gouvernance dans les différentes disciplines. **Dans ce travail la gouvernance est comprise en tant que processus de transformation et de recomposition des modes d'action publique qui met en jeu la construction d'une régulation des acteurs au sein des sociétés locales.** <sup>15</sup> Cette notion

---

<sup>14</sup> BELLIOT, Marcel, La révolution de la métropolisation, dans *Techni.Cités*, Métropole en question, Métropole en action, 13-15 décembre 2005, p. 5-6

<sup>15</sup> CALAME, Pierre, *La démocratie en miettes*, conférence à la Maison du tourisme, Grenoble, 1 février 2006

postule qu'une approche fondée sur des réseaux d'action publique et de mécanismes de coopération peut aboutir à l'intégration d'une large diversité d'acteurs publics et privés au sein des mêmes systèmes d'action.

En fait, on peut parler de « réactualisation » de la notion de gouvernance, et non pas d'émergence, de celle-ci dans le sens où il ne s'agit pas d'une question nouvelle. Depuis l'origine des sociétés humaines la question se pose de l'organiser du vivre ensemble. Cette réactualisation de la notion peut donc être considérée comme **l'expression de la nécessité, face aux changements qui viennent d'être évoqués, de repenser le mode de régulation entre les acteurs, que la société a envie d'être la sienne et qui permet d'appréhender la complexité.** Claude Jacquier souligne que cette réactualisation de la notion de gouvernance ne doit pas être considérée comme la réponse à la complexification croissante des sociétés démocratiques occidentales, mais bien comme la nécessité de mettre en place des systèmes de régulation capable de tenir compte, enfin, de la complexité de la réalité. Dans ce sens l'initiative URBAN au niveau européen, les politiques intégrées de développement urbain durable dans les divers pays membres<sup>16</sup> dont relève la politique de la ville en France sont des tentatives pour prendre en compte la complexité de la réalité urbaine qui peuvent être considérées comme des « fabriques de la gouvernance ».

La **gouvernance est donc le processus de régulation et de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre de buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains.** La gouvernance urbaine permet donc de mettre en place « des politiques urbaines qui résultent de normes collectives négociées, adaptées à leur territoire de mise en œuvre, à l'opposé d'un mode d'action hérité des Trente Glorieuses dans lequel le niveau étatique était omnipotent et imposait, sans concerter, ses politiques et acteurs locaux (élus, organismes consulaires, monde associatif...).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Voir la communication de la Commission "Cohesion Policy and Cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions" juillet 2006

<sup>17</sup> JOUVE, Bernard, *La gouvernance urbaine en questions*, éd. Elsevier, 2003, p. 17



## **1.2. La ville comme territoire pertinent pour une nouvelle gouvernance**

Après avoir présenté les changements économiques, sociaux et culturels en cours, et qui appellent à des changements politiques, c'est-à-dire des changements dans la manière de coordonner et réguler des acteurs avec des logiques souvent contradictoires, nous allons nous arrêter maintenant sur le rôle crucial que semblent pouvoir jouer les villes dans ces recompositions.

### **a) Urbanisation dans le monde : importance du fait urbain**

En ce début du 21<sup>ème</sup> siècle, on constate que la population mondiale a tendance à se concentrer dans les centres urbains.<sup>18</sup> Si en 1900, il y avait 233 millions d'urbains, ce qui représentait 14% de la population totale, en 2000, ils sont 3 milliards soit 47% de la population mondiale. Avec une croissance de 2,5%, les Nations Unies prévoient 4,4 milliards d'urbains (60% de la population totale) en 2020.<sup>19</sup>

De plus, non seulement la majorité de la population mondiale se trouve dans les villes, mais elle se concentre dans les grands centres urbains. En Europe, par exemple, 80% de la population vit dans les zones urbaines, dont 44% dans les villes de plus de 50 000 habitants. Dans certains pays en développement ces pourcentages sont encore plus forts : 50% de la population urbaine de Sénégal habite à Dakar, et 75% de la population urbanisée de Thaïlande vit à Bangkok, la ville de Bangkok est d'ailleurs 45 fois plus grande que la deuxième plus grande ville en Thaïlande.<sup>20</sup>

En ce qui concerne plus particulièrement les villes européennes, de prime abord, on pourra dire qu'elles suivent le mouvement inverse. Si, dans les années 1970, les campagnes se dépeuplaient au profit des grandes villes, depuis 1990, on assiste à un changement de tendance. De nouveaux habitants, les « rurbains » investissent les communes rurales, à la recherche d'un certain cadre de vie, à l'écart des villes-centres mais à la recherche également d'un optimum d'équipements et de services. Ces populations fuient donc les villes-centres avec leur pollution, leur bruit et leur insécurité pour regagner les zones périphériques sans pour autant renoncer au mode de vie urbain. Il est important de noter que les petites communes qui accueillent actuellement cette population qui « quitte la ville », sont notamment les communes en proximité des grands centres urbains.<sup>21</sup>

Cela est d'ailleurs une des raisons principales pour laquelle, en parlant de « ville », on fait référence de plus en plus à la « zone urbaine ». En raison du fait que la population européenne partage pour la plupart un mode de vie urbain, et compte tenu de la mobilité accrue de cette population, les frontières des villes deviennent de plus en plus floues et distendues. La zone

<sup>18</sup> La définition précise des termes « ville » et « zones urbaines » varie d'un pays à l'autre; aussi ces termes sont-ils utilisés indifféremment dans le présent document pour désigner tous les types envisageables de structures abritant des populations urbaines.

<sup>19</sup> Rapport sur la population mondiale, Nations Unies, 2001

<sup>20</sup> PARENTEAU, René, *Urbanisation dans le monde*, cours à l'Institut d'urbanisme de Montréal, 2003

<sup>21</sup> Yves Chalas, *Isère Magazine*, février 2004, p.18

urbaine, ou encore l'agglomération ou la métropole, apparaît donc comme une échelle d'analyse et d'intervention plus pertinente que l'échelle d'une ville-centre ou d'une commune périphérique qui fait pourtant partie de l'air urbaine. En 2005 la majorité de la population européenne (près de 80%) vit donc dans les zones urbaines ou agglomérations, compris en tant que ville-centre avec les communes périphériques.<sup>22</sup> En raison du fait que la quasi-totalité de la population européenne vit donc dans les zones urbaines ou agglomération, les villes européennes concentrent l'essentiel des problèmes sociaux et environnementaux (fractures spatiales, inégalités économiques et sociales, dégradation de l'environnement) mais aussi la diversité, source de potentialités sur lesquelles il est possible de s'appuyer pour construire des stratégies de développement.

#### **b) La ville : lieu pertinent de régulation sociétale**

Les villes apparaissent donc en Europe comme des acteurs-clés des changements et recompositions économiques, sociales, environnementales et politiques qu'on vient d'évoquer. Claude Jacquier souligne que « les villes apparaissent comme étant au cœur des mutations socio-économiques et étant le lieu des innovations politiques, sociales et culturelles majeurs. Chaque ville, dans chaque pays, peut-être considérée aujourd'hui comme le lieu où se manifeste et se cristallisent les tensions entre compétition économique, porteuse de fragmentation sociale et territoriale, et les exigences de solidarité nécessaire pour conforter le sentiment d'une même appartenance à la cité ».<sup>23</sup>

Pour parler plus particulièrement des villes européennes, on observe la conjugaison de trois processus en Europe :

- la globalisation qui rendrait moins pertinent les Etats nations comme les lieux de la régulation et qui renforcerait le rôle d'autres acteurs;
- le processus d'intégration européenne qui éroderait les prérogatives des Etats, notamment dans les domaines déterminants de la régulation comme les politiques monétaires, budgétaires et sociales;
- la décentralisation qui viderait cette fois-ci par le bas une partie des pouvoirs de l'Etat en transférant un certain nombre de ses ressources politiques, juridiques, financières aux collectivités territoriales.<sup>24</sup>

Dans cette nouvelle configuration, les villes disposeraient ainsi d'une opportunité historique<sup>25</sup> du fait notamment, mais pas seulement, d'un espace ouvert (laissé par l'Etat). A elles de s'en saisir, d'autant plus qu'elles ne seraient pas seules dans cette compétition où d'autres niveaux

<sup>22</sup> Commission européenne, *L'avenir des villes européennes : l'Union européenne relève le défi*, juin 1999, [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

<sup>23</sup> JACQUIER, Claude, *Un dispositif de veille internationale sur les approches de développement urbain en Europe*, Rapport de synthèse : des politiques intégrées de développement urbain, Italie, DIV, novembre 2003

<sup>24</sup> WRIGHT, Vincent et Sabino CASSESE, *La recomposition de l'État en Europe*, éd. la Découverte, 1996

<sup>25</sup> BAGNASCO, Arnaldo et Patrick Le GALES, *Villes en Europe*, éd. la Découverte, 1997

institutionnels comme les régions auraient aussi leur place.

Pour saisir cette opportunité historique, les villes disposent d'un certain nombre d'atouts, notamment les plus grandes d'entre elles. Tout d'abord, la dernière décennie a conforté leur poids démographique et leur importance spatiale : les populations se concentrent de plus en plus dans les villes et de plus en plus dans les grandes villes. Ensuite, les villes sont devenues des territoires économiques puissants. Elles sont aujourd'hui les principaux moteurs du développement économique, renforcées en cela par le fait qu'elles sont, pour les plus grandes, des points de concentration, des nœuds de réseaux techniques, d'information et de communication.

Selon Pierre Veltz (1996) les plus grandes villes, les métropoles sont particulièrement attractives pour les entreprises et les ménages, car elles offrent un marché de l'emploi plus ouvert et plus diversifié, des ressources économiques et financières plus nombreuses en procurant ainsi aux agents économiques une assurance plus forte contre les risques dus aux transformations économiques et sociales.

Tous ces éléments viennent conforter l'idée que **les villes sont en train de devenir un des lieux de la régulation sociétale**, s'affranchissant en particulier de la tutelle des Etats avec des économies de plus en plus internationalisées, « globalisées » et donc de moins en moins tributaires de leur territoire national. Dans le même temps, elles deviennent les espaces où se pose et pourrait se résoudre la question de l'intégration sociale. Les métropoles, en effet, concentrent non seulement la richesse économique, mais aussi les problèmes sociaux, elles sont des lieux de pauvreté, de l'inégalité, de la diversité ethnique et culturelle.

Puissances économiques, lieux de la production de développement social et culturel, tout cela contribue pour que **« les villes, les métropoles, deviennent également des lieux politiques à part entière, c'est-à-dire des territoires fonctionnant en tant qu'acteurs collectifs capables de développer des stratégies propres dans une relative autonomie par rapport aux autres institutions politiques »** comme l'Etat ou les régions. Cela est intrinsèque de la constitution des villes comme territoires privilégiés d'agrégation des logiques des acteurs publics et privés, acteurs économiques mais aussi de la société civile toute entière, induisant des dynamiques identitaires fortes d'appartenance à ces territoires ». <sup>26</sup>

#### La ville comme acteur collectif

Toutes ces mutations conduisent également acteurs et groupes sociaux dans certaines villes à s'organiser afin de s'adapter aux pressions du marché et d'assurer la cohésion sociale, ce qui encourage la formation d'un acteur collectif « ville ». **La ville comme acteur collectif est donc cette organisation entre acteurs et groupes sociaux, implantés et agissant sur le même territoire qui permet de définir collectivement un certain nombre de priorités et objectifs, d'élaborer des positions communes et de les défendre, cela en mettant en place diverses**

---

<sup>26</sup> JOUVE, Bernard et Christian LEFEVRE, *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, éd. Elsevier, collection SEPT, octobre 2002, p.16

**stratégies.**

La question de ces organisations d'acteurs, ou ces **coalitions d'acteurs entrant en opposition les unes avec les autres parce qu'elles correspondent à des intérêts divergents**, est fortement liée à la notion de gouvernance urbaine. La fragmentation des villes, aussi bien dans leurs systèmes social, économique que politique, est le résultat de la conjonction de trois processus : la multiplication des lieux de pouvoir, la transformation des systèmes de représentations des intérêts (publics et privés) et une augmentation de la conflictualité entre acteurs et réseaux d'acteurs. Elle pose la question de la gouvernabilité des sociétés urbaines, dans la mesure où il n'est pas possible d'identifier une institution unique dotée de la légitimité et des ressources politiques (budget, expertise technique, administrative, capacités normatives...), agrégeant les demandes des acteurs collectifs et individuels et y répondant par des politiques publiques adaptées sur des territoires pertinents.

La question de la **gouvernance urbaine** est envisagée par nombre d'acteurs (élus locaux, fonctionnaires territoriaux, représentants des villes, organisations internationales, etc.) comme « relevant principalement de méthode, de mise en pratique visant à mieux faire coopérer les protagonistes de la scène urbaine ». <sup>27</sup> La gouvernance urbaine est donc cette **régulation entre les logiques souvent contradictoires des acteurs implantés sur le même territoire.**

#### *Prises de position et défense d'intérêts par les villes*

En revanche, Bernard Jouve et Christian Lefèvre démontrent que cette constitution de la ville comme acteur collectif « non seulement ne va pas de soi, c'est-à-dire qu'elle ne dérive pas quasi automatiquement d'une réponse aux évolutions économiques et sociales selon une démarche fonctionnaliste, mais elle est hautement problématique du fait de la conjugaison de plusieurs variables politiques et économiques qui constituent autant de limites structurelles. En effet, face à la montée en puissance des villes au plan économique et à l'acuité des problèmes environnementaux et sociaux qui les traversent, la traduction politique de ce processus n'apparaît pas aussi évidente ». <sup>28</sup> La traduction politique de ce processus ne vient donc pas de soi, mais demande à être construit progressivement. On verra par la suite qu'il s'agit d'un processus de construction relativement lent.

Dans un tel contexte de constitution de la ville en tant qu'acteur collectif, les villes tendent à développer des stratégies propres vis-à-vis de leur environnement national comme international. Les villes au sens des coalitions d'acteurs tiennent donc de plus en plus à se situer et à faire leur place, dans le cadre d'une certaine concurrence pour attirer investissements publics, cadres, entreprises et services, mais aussi pour pouvoir participer à la définition des priorités et orientations des politiques urbaines nationales et européennes.

Pour que la ville puisse se situer en tant que telle, il est nécessaire que les acteurs et groupes

---

<sup>27</sup> *Idem*, p.13

<sup>28</sup> *Idem*, p.15

sociaux qui les composent, s'organisent de manière à **être visible, avant même de prétendre influencer une politique publique.**

Dans ce sens l'existence de différents réseaux ou associations illustre cette tendance : Association internationale des Maires francophones, Association des Maires de Grandes Villes de France, Association des Communautés urbaines en France, Réseau des Villes durables, etc. Ainsi, en 2000 on assiste à la rédaction de la Charte européenne des Droits de l'homme dans la ville qui proclame les droits fondamentaux et les libertés publiques reconnus aux habitants des villes et l'engagement des autorités locales à les garantir dans le respect de leurs compétences. Cette charte postule qu'une nouvelle place doit être accordée à la ville puisque « face à la crise qui frappe la démocratie délégataire au niveau des Etats nationaux et à l'inquiétude que suscitent les bureaucraties européennes, **la ville apparaît comme le recours d'un nouvel espace politique et social** ». <sup>29</sup> Ratifiée en l'an 2000 à Saint-Denis par une quarantaine de villes, cette Charte a depuis été signée par quelque 350 collectivités locales européennes.

De même, dans le cadre de la réforme des Fonds structurels de l'Union européenne pour la période 2007-2013, un certain nombre de réseaux expriment leur position en faveur du rôle et de la place des villes. On peut donc citer les prises de position du Réseau des Régions et Villes capitales, de Cities for Cohesion et du Réseau URBAN France.

- Ainsi, dans un document intitulé *Mémoire des Régions et Villes capitales pour une véritable dimension urbaine dans la politique régionale européenne après 2006*, le Réseau des Régions et Villes capitales en s'appuyant sur la légitimité des élus qu'il représente : « nous, élus des Régions, Villes et municipalités de l'Union européenne », insiste sur « le rôle et la place des régions et des villes dans une Union élargie, qui après l'Union économique et monétaire devra aboutir à une vraie Union politique. » <sup>30</sup> Il affirme de la même manière l'importance de la décentralisation pour la compétitivité de l'économie européenne; s'expriment en faveur d'une politique de cohésion solidaire; disent « oui » à la Constitution, etc. Autrement dit, le réseau permet de prendre position commune et, en commun, défendre cette position.
- Cities for Cohesion, un réseau informel qui travaille sur les problématiques urbaines en s'appuyant sur les bureaux des collectivités territoriales présentes à Bruxelles exprime sa position dans le document *Pour une intervention plus forte de l'Union européenne dans les zones urbaines*. Le réseau « souhaite une plus grande reconnaissance du rôle crucial joué par les grandes zones urbaines en faveur de la cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Ceci ne peut être réalisé que par l'intégration d'une véritable dimension urbaine tant dans la future politique régionale de l'Union européenne que dans les

<sup>29</sup> Charte européenne des Droits de l'homme dans la ville, Saint-Denis, 2000

<sup>30</sup> *Mémoire des Régions et Villes capitales pour une véritable dimension urbaine dans la politique régionale européenne après 2006*, Réseau des Régions et Villes capitales, janvier 2003

différentes politiques sectorielles communautaires ». <sup>31</sup>

Les deux réseaux, le Réseau des Régions et Villes capitales et Cities for Cohesion, ont même travaillé ensemble pour publier en mai 2004 une *Position conjointe sur le troisième rapport sur la cohésion*.

- Le Réseau URBAN France, représentant les neuf sites URBAN en France présente également un document intitulé *Projet de position commune. Contribution à la définition des orientations du Cadre de référence stratégique national* dans lequel il appuie également que « la dimension urbaine de la politique régionale doit être forte et la possibilité d'échanges de bonnes pratiques entre villes et grandes zones urbaines à travers l'Europe doit être maintenue ». <sup>32</sup>

Ainsi cette mise en réseau, a une première fonction, celle de rendre présent sur la scène des politiques urbaines européennes et nationales de nouveaux acteurs, de nouvelles coalitions d'acteurs, et notamment d'acteurs « urbains », implantés et agissant sur un même type de territoire : l'urbain. Cette mise en réseau a également une fonction de lobbying. Un lobbying fort pour faire valoir l'importance de la ville comme lieu d'intervention pertinent puisqu'elle représente un territoire qui comporte les problèmes et les potentialités, en même temps qu'un lieu sur lequel peuvent s'opérer coordinations et régulations entre acteurs en vue de développer les potentialités et créer des synergies et des dynamiques au sein de ce territoire.

---

<sup>31</sup> *Pour une intervention plus forte de l'Union européenne dans les zones urbaines*, Cities for Cohesion, juin 2003

<sup>32</sup> *Projet de position commune. Contribution à la définition des orientations du Cadre de référence stratégique national*, document de travail du Réseau URBAN France, 2005

## **2. L'Union européenne : quel positionnement en matière de politiques urbaines?**

Compte tenu des importants changements intervenus dans les domaines économiques, sociaux et culturels, des changements politiques semblent donc nécessaires afin d'assurer la régulation entre les acteurs qui interviennent dans ces domaines différentes et souvent opposés. La ville apparaît être le lieu pertinent où cette régulation peut avoir lieu de manière à en assurer la cohérence. Dans la partie qui suit, nous allons nous arrêter plus particulièrement sur le rôle et la place qu'accorde l'Union européenne aux villes et aux stratégies de développement de celles-ci qu'elle propose.

### **2.1. Place et rôle des villes européennes : une reconnaissance récente**

Qu'il s'agisse des espaces internationaux, nationaux ou locaux, les territoires sont aujourd'hui traversés par des processus économiques, politiques, sociaux et environnementaux structurels qui bouleversent leur fonctionnement et transforment leur organisation. La globalisation de l'économie, la décentralisation politique, l'intégration européenne, la déréglementation et la privatisation des services sont des dynamiques qui modifient profondément les équilibres qui ont façonné et régi les sociétés européennes.

Les relations entre acteurs publics de niveaux différents (Union européenne, Etat et collectivités territoriales) s'en trouvent fortement transformés, tout comme les économies et les sociétés locales, avec une implication plus grande, ou du moins plus visible, des acteurs économiques et sociaux. Partout en Europe, on observe la réorganisation du politique (fédéralisme, régionalisation, développement de la démocratie locale), la transformation de l'économique (transformation de la structure productive et des moteurs du développement, multiplication des structures partenariales public-privé), la modification du social (changement dans les modes de vie, accroissement des inégalités) et l'émergence de la thématique environnementale (pollution de l'air, des eaux et du sol, problèmes de l'eau, etc). Les changements en cours dans tous ces domaines ont des effets directs sur l'évolution des territoires infranationaux, comme les régions ou les villes.

#### **a) Les villes : un rôle sous-estimé par l'Union européenne**

Comme on l'a déjà rappelé, la politique urbaine ne figure pas parmi les compétences de l'Union européenne. Les principaux mandats de cette dernière en ce qui concerne les territoires sont encore aujourd'hui la politique agricole commune et la politique régionale. Initialement, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) a été destiné aux régions en retard de développement principalement en Grèce, en Irlande, au Portugal et en Espagne, ou certaines zones industrielles en reconversion économique. Progressivement, les villes européennes se présentent comme des lieux où se concentrent richesses économiques, sociales et culturelles en

même temps que difficultés importantes. Sur un même territoire, les zones urbaines ou les métropoles, se concentrent donc les ressources et les potentialités de développement mais également les problèmes et les fractures économiques, sociales et urbaines.

Il semble donc que l'Union européenne a longtemps sous-estimé la dimension urbaine des problèmes ainsi que les potentialités dont sont porteuses les villes européennes. En effet, la reconnaissance du rôle crucial que pourraient jouer les villes comme lieu de régulation d'acteurs différents et logiques contradictoires, est d'une apparition relativement récente dans les textes européens. « Lieux de l'innovation sous toutes ses formes, les villes sont vecteurs essentiels de la compétitivité des territoires. Les villes européennes sont les lieux privilégiés de création de la valeur et les taux de croissance du PIB par habitant y sont en général plus élevés que dans le reste du territoire (effets d'agglomération, économies d'échelle, externalités positives). Ainsi, plus que jamais les villes européennes apparaissent comme des opérateurs de régulation de trois logiques (économique, sociale et environnementale) qui sont au cœur de la compétitivité telle que la formule l'Union. L'Union européenne avait d'ailleurs fort bien identifié cela en 1997 et dans le rapport du Forum de Vienne de 1998 ».<sup>33</sup>

#### Les premières initiatives : Quartiers en crise, Projets Pilot Urbains et PIC URBAN I

Une des premières initiatives européennes concernant la problématique urbaine au sein de l'Union européenne, a été la création du réseau **Quartiers en crise**, initiative qui, après de nombreux refus, a reçu à partir 1988 le soutien de la Direction Générale 5 (l'actuelle DG Emploi et affaires sociales) dans le cadre des programmes transfrontaliers, puis à partir de 1991 et conjointement par la Direction Générale 16 (actuelle DG Regio). Ce réseau a été créé à l'initiative de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) pour permettre l'échange d'expériences entre villes sur les approches intégrées de développement social urbain, une formulation qui va être reprise telle que au sein de la Commission, puis déclinée par le réseau Quartiers en Crise sous la forme « approches intégrées de développement urbain durable ». L'objectif de ce programme était de « développer des échanges entre différentes villes sur ces approches pour tenter de dégager un cadre commun de réflexion qui permette des transferts de savoir-faire ».<sup>34</sup>

Entre 1989 et 1995, le réseau a fortement contribué à la définition des approches intégrées de développement urbain durable et ont été à l'origine des **Projets Pilot Urbains** et à la première génération des programmes d'initiatives communautaires **URBAN I** qui ont été lancés pour la période 1994-1999. Parallèlement à l'activité de ce réseau des actions intitulées Projets Pilot Urbains ont été lancés.

A cette époque le réseau Quartiers en Crise a mobilisé les maires de quelques grandes villes

<sup>33</sup> JACQUIER, Claude, *Compétitivité européenne : le rôle mésestimé des villes et des régions urbaines*, août 2004, [www.urbact.org](http://www.urbact.org)

<sup>34</sup> *Programme européen de revitalisation des quartiers en crise*, 1990, Document de travail de séminaire à Bruxelles, 30 novembre 1990, p. 4



européennes dont les maires de Barcelone, de Lyon et de Turin ainsi que les membres du Parlement européen qui se sont révélés être d'utiles relais pour promouvoir ce dossier auprès de la Commission et notamment, auprès de son Président Jacques Delors. En 1993, le président de la Commission européenne a réuni le Carrefour des villes regroupant une trentaine d'experts qui a marqué le coup d'envoi du Programme d'Initiative Communautaire URBAN 1 (1994-1999).

#### La Charte d'Aalborg 1994

En mai 1994, à Aalborg (Danemark) se tient la première Conférence européenne sur les villes durables. Cette conférence se termine par l'adoption de la **Charte des villes européennes pour la durabilité**. Près de 80 municipalités européennes reconnaissent que les villes et le mode de vie urbain sont en grande partie responsables de nombreux déséquilibres environnementaux : « Nous comprenons qu'aujourd'hui notre mode de vie urbain, et en particulier nos structures - répartition du travail et des fonctions, occupation des sols, transports, production industrielle, agriculture, consommation et activités récréatives - et donc notre niveau de vie, nous rendent essentiellement responsables des nombreux problèmes environnementaux auxquels l'humanité est confrontée. Cela est d'autant plus vrai que 80% de la population européenne vit dans des zones urbaines ».<sup>35</sup>

Les signataires de la charte s'engagent donc à mettre en œuvre un nouveau type de développement : durable. Ce type de développement demande à construire « une justice sociale, des économies durables, et un environnement viable. La justice sociale s'appuie nécessairement sur une économie durable et sur l'équité, qui reposent à leur tour sur un environnement viable ».<sup>36</sup>

Les villes européennes se positionnent donc à la fois comme les plus grandes entités capables de répondre aux déséquilibres économiques, sociaux, politiques et environnementaux, et les plus petites collectivités à même de résoudre les problèmes d'une manière intégrée, holistique et durable. Intégrer les principes de la durabilité aux politiques urbaines locales est affiché comme un des objectifs principaux. Pour les signataires de la charte, cette notion de durabilité se présente comme « un système d'équilibrage novateur au plan local qui touche tous les aspects du processus décisionnel de la collectivité ».<sup>37</sup>

Lors de cette Conférence des villes européennes, la promotion d'un développement durable est donc définie comme principale priorité pour l'avenir. Pour encourager ce type de développement, la mise en place de nouvelles politiques urbaines - intégrées, holistiques et durables - s'avère nécessaire, ainsi que l'intégration des systèmes d'administration et de gestion des économies urbaines dans une demande de durabilité globale.

Les autorités locales européennes signataires de la Charte d'Aalborg s'engagent donc à contribuer non seulement à la réalisation de l'Agenda 21 (Rio 1992), mais à l'élaboration d'un Agenda Local 21. Le processus de mise en œuvre de cet Agenda Local 21 a pour objectif d'aboutir à un consensus au sein des communautés locales sur un plan d'action à long terme pour atteindre un

---

<sup>35</sup> Charte des villes européennes pour la durabilité, dite Charte Aalborg, Danemark, 27 mai 1994, p.1

<sup>36</sup> *Idem*, p.1-2

<sup>37</sup> *Idem*, p.2

développement durable.

L'adoption de la Charte d'Aalborg lors de la première conférence européenne sur les villes durables à Aalborg (1994), a été suivie par l'élaboration du *Plan d'action de Lisbonne : de la charte à la pratique* lors de la deuxième conférence (Lisbonne, 1996), et *l'Appel de Hanovre* lors de la troisième conférence (Hanovre, 2000).

### VIENNE 1998

Les trois conférences qu'on vient de citer (Aalborg, Lisbonne et Hanovre) représentent une avancée considérable en ce qui concerne la définition de priorités et de plans d'action en vue d'un développement urbain durable au sein de la Communauté européenne. Le premier véritable engagement de l'Union européenne pour une politique urbaine au niveau communautaire a lieu à Vienne (Autriche) en 1998. En 1997, la Commission européenne adopte le premier rapport intitulé « **La question urbaine : orientations pour un débat européen** » dans l'intention d'examiner les politiques de l'Union européen de point de vue de leur impact en zones urbaines et d'améliorer l'intégration de ces politiques dans ces zones.

Suite à ce rapport la Commission européenne réunit à Vienne en novembre 1998, près d'un millier de responsables politiques, de techniciens et de chercheurs venus de toutes les villes d'Europe pour débattre des questions urbaines. A l'occasion de cette manifestation la Commission européenne adopte en 1999 le **Cadre d'action pour un développement durable dans l'Union européenne** qui pose les bases d'une politique européenne en faveur des villes.

Le constat principal est le suivant. Alors que les villes constituent la trame de l'armature territoriale et humaine de l'Union (80% de la population européenne habite aujourd'hui en zone urbaine), elles ont du mal à être reconnues en tant que telles, et la légitimité des pouvoirs locaux en charge de leur gouvernance est souvent contesté.

Le cadre d'action adopté à Vienne reconnaît donc que les villes sont « à la fois des vecteurs irremplaçables de développement et le miroir des carences de notre société. Points d'appui de la prospérité économique de l'Union, les villes et agglomérations européennes concentrent aussi, dans certains de leurs quartiers, quelques-uns des effets les plus négatifs de la crise économique et environnementale actuelle (chômage, pauvreté, insécurité, pollution, nuisances) ».<sup>38</sup>

Pour répondre aux problématiques ainsi posées, le Cadre d'action fixe quatre objectifs généraux :

- Renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes;
- Promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines;
- Protéger et améliorer l'environnement urbain;
- Contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir.

On retrouve donc le défi que représente la conjugaison du développement économique, de

---

<sup>38</sup> Commission européenne, *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, 1999

la solidarité, et de la protection de l'environnement et qui sont les trois piliers du développement durable tels que définis par le rapport Brundtland<sup>39</sup>, avec la nécessité de mise en œuvre d'une gouvernance politique efficace.

Les conclusions du Cadre d'action ont été que les fonds structurels doivent inclure explicitement la dimension urbaine; l'approche « intégrée » est la voie à suivre pour mener une « action urbaine » efficace; approche qui doit s'appuyer sur un partenariat devant inclure les autorités locales.

Dans le Cadre d'action la Commission européenne exprime donc la volonté d'associer plus étroitement les villes à la mise en œuvre des politiques de l'Union. Ce document marque une certaine avancée dans la définition d'une politique urbaine européenne. A la dynamique lancée sont venus partiellement répondre les décisions prises en 1999 en matière de programmation des fonds structurels pour la période 2000-2006. La Commission avait initialement proposé de ne pas reconduire les PIC URBAN, expérimentés et appliqués depuis le début des années 1990 dans certaines villes européennes. Les représentants des villes ont insisté à Vienne pour que le programme URBAN soit reconduit en 2000-2006 et le Parlement européen les a finalement entendu en décidant, en mai 1999 de réintégrer URBAN au nombre des programmes d'initiatives communautaires de la programmation 2000-2006 des fonds structurels.

Les actions des fonds structurels pour les villes ont donc été mises en œuvre pour la programmation 2000-2006 dans le cadre de deux programmes principaux. D'une part, l'« Objectif 2 » comporte un sous-objectif consacré aux zones urbaines en difficulté. Les fonds structurels visent principalement à promouvoir des actions territoriales intégrées de réhabilitation urbaine. D'autre part, le PIC URBAN, comme les autres programmes d'initiatives communautaires INTERREG, EQUAL et LEADER, fait objet d'un appel à projet. Il vise la revitalisation économique et sociale des villes et des zones urbaines en crise pour promouvoir un développement durable.

### LONDRES 2002

En juillet 2002 à Londres, se tient le séminaire « **Villes de la cohésion : les enseignements des programmes européennes URBAN** ». La grande majorité des villes bénéficiant ou ayant bénéficié d'un programme URBAN ont été présents. Lors de ce séminaire plus de 80 maires ou présidents de région urbaine, formulent trois priorités principales pour dessiner la dimension urbaine de la future politique de cohésion. Il s'agit de renforcer les villes dans leur rôle de moteur du développement, de développer la régénération urbaine et la cohésion sociale dans les villes, et d'améliorer l'environnement urbain.

### URBACT 2002

En 2002, voir le jour l'initiative URBACT en supplément du programme URBAN. Cette nouvelle initiative vise à développer « les échanges d'expériences transnationaux entre les acteurs, villes et partenaires, des programmes URBAN et des Projets Pilotes Urbains, ainsi qu'à capitaliser à partir de ces projets, en tirant les leçons des résultats, réussites et faiblesses, qui peuvent être

---

<sup>39</sup> Commission mondiale sur l'environnement, *Notre avenir à tous*, Oxford University Press, 1987

constatées ».<sup>40</sup>

Le réseau URBACT met donc en réseau les villes de l'ensemble des Etats membres autour de trois grands objectifs : développer les échanges d'expériences entre les villes, tirer les leçons de l'analyse de ces expériences et proposer des démarches innovantes de développement urbain, et diffuser à l'ensemble des acteurs des villes européennes les expériences dans différents domaines. A travers ses principales missions, **le programme URBACT participe fortement à l'élaboration d'un nouveau référentiel en termes de développement urbain intégré** dont il sera question dans les parties suivantes.

#### L'Acquis URBAN - Rotterdam 2004

En 2004 à Rotterdam, les différents ministres européens approuvent l'Acquis URBAN. Le document tire les conclusions de la mise en place des politiques urbaines dans plusieurs pays européens. Il propose un ensemble de principes qui visent l'élaboration et la mise en œuvre d'approches cohérentes de développement urbain et donc la création de « sustainable communities », définies comme « places where people want to live and work, now and in the future » (voir annexe). Ce document se trouve donc à la base de l'Accord de Bristol approuvé en 2006.

#### BRISTOL 2005

Le 6 et le 7 décembre 2005 une rencontre informelle des ministres en charge de la politique régionale s'est déroulée à Bristol (Royaume-Uni). La Commissaire Danuta Hübner a présenté un document de travail intitulé : **"La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions"**. La rencontre se termine par la rédaction de l'Accord de Bristol. Le document établit un agenda pour la promotion d'une **approche plus intégrée et plus stratégique du développement urbain**, susceptible de déboucher sur plus de croissance, d'emplois, d'inclusion sociale et de qualité de l'environnement. Les propositions font partie de la réforme de la politique de cohésion de la Commission pour la période 2007-2013. Elles ont donné lieu à une consultation des acteurs européens au cours de l'hiver 2005-2006 et transformées en une communication de la Commission publiée en juillet 2006. Lors de l'ouverture de cette réunion la commissaire à la Politique régionale de la Commission européenne, Danuta Hübner insiste sur le fait que « Cities can promote competitiveness and cohesion across all regions of the European Union. The Commission is putting urban policy at the heart of its programmes to promote jobs and growth ».<sup>41</sup> Les ministres reconnaissent donc le rôle important que jouent les régions, villes et zones urbaines pour atteindre les objectifs fixés à Lisbonne et à Göteborg.

La volonté de mieux prendre en compte le phénomène urbain s'est donc traduite par la mise en

<sup>40</sup> Le programme URBACT 2002-2004, Initiative communautaire URBAN II, Décision 2002 EU 16 0 PC 001, 20 décembre 2002

<sup>41</sup> Commission européenne, *La politique de cohésion et les villes: la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions*, 2005, p. 3

œuvre de programmes expérimentaux, la prise en compte de l'urbain dans les programmes régionaux, et la production de différents documents d'orientation, dont le Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne.

Pourtant, bien que la communauté européenne prenne en compte de manière croissante les problèmes des villes, il n'existe pas à ce jour une Direction Générale ayant en charge de manière spécifique les politiques urbaines. C'est donc à travers différents programmes dépendant notamment de la Direction Générale Emploi et Affaires Sociales (ex. DG 5) et de la Direction Générale Régio (ex. DG 16 politiques régionales et de cohésion) que des actions mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville françaises peuvent être soutenues financièrement par les Fonds structurels européens. Cet éclatement de l'intervention européenne en milieu urbain ne facilite pas l'intelligibilité de leurs impacts sur les populations concernées.

Pour la génération des Fonds structurels 2000-2006, l'Union européenne a souhaité améliorer l'efficacité de sa politique régionale en la rendant plus attentive aux zones urbaines, et en intégrant la problématique des villes dans la programmation des Fonds structurels. Les règlements des Fonds structurels 2000-2006 intègrent la préparation et la mise en œuvre d'actions intégrées de développement urbain et préconisent l'extension du partenariat aux autorités locales et aux acteurs présents sur ces territoires prioritaires d'intervention. Etant donné que la fin de la période de programmation 2000-2006 s'approche, les orientations pour la période 2007-2013 sont en train d'être élaborées. Après, les engagements pris lors de la rencontre à Vienne (1998) et surtout à celle à Bristol (2005), il est intéressant de voir de quelle manière le rôle des villes sera intégré dans la nouvelle programmation, et quelles actions concrètes seront mises en place.

#### **b) Quel avenir pour les initiatives urbaines européennes?**

A l'heure de la réalisation des entretiens et de la rédaction de ce travail les modalités de la programmation des fonds structurels pour la période 2007-2013 sont en train d'être discutés. Du fait de l'élargissement à 25, et dans un contexte budgétaire européen rigoureux sur la période 2007-2013, les acteurs de tous les niveaux se posent et négocient la question de l'engagement de la Commission européenne en ce qui concerne les futurs programmes urbains intégrés.

##### *Au niveau européen*

A l'heure actuelle il y a donc plus de questions et de suppositions que de réponses concrètes sur les modalités de mise en œuvre de la nouvelle orientation des initiatives urbaines au niveau communautaire. Au niveau européen, le conseil à Bristol en décembre 2005 a donc rappelé, comme on vient de le voir, le rôle des villes européennes tout en proposant une nouvelle approche. Michel Barnier, ancien commissaire européen responsable de la politique régionale souhaite le « maintien des actions dans les villes, par exemple, par la création d'une sous-priorité URBAN+ : plus de villes que les 70 aujourd'hui, plus d'argent, plus le maintien de la méthode de

gestion décentralisée d'URBANII ». <sup>42</sup>

Selon l'accord de Bristol les villes et les zones urbaines sont considérées comme « successful places » et « cities is key to success », le succès de répondre aux défis qui se présentent devant les villes, selon les valeurs et modalités d'actions définis par l'Union européenne. Les villes et les zones urbaines semblent désormais reconnues en tant qu'ayant le « central role in delivering territorial dimension to cohesion policy ». En particulier, le texte de la communication met l'accent sur la priorité donnée aux « approches intégrées de développement urbain durable », explicitement mises en exergue dans le texte. <sup>43</sup>

Le document intitulé Orientations stratégiques communautaires (OSC) 2007-2013, insiste sur la nécessité de prendre en compte la dimension territoriale de la politique de cohésion. Les zones urbaines sont évoquées en tant qu'un des lieux où devrait avoir lieu « l'amélioration de la compétitivité et la recherche d'un développement mieux équilibré entre les régions économiquement les plus fortes et le reste du réseau urbain ». <sup>44</sup>

#### Au niveau national

Dans le Cadre de référence stratégique national (CRSN) chaque Etat membre doit décliner les priorités définies dans le document Orientations stratégiques communautaires. Les travaux relatifs au CRSN pour les fonds structurels 2007-2013 ont été lancés en France. Il devra se décliner au niveau régional et devra définir les grandes lignes stratégiques d'affectation des fonds structurels en référence aux priorités de l'Union européenne. Une large consultation est actuellement ouverte en France sur le contenu et les orientations du CRSN. Le document final n'étant pas encore disponible, il reste à voir quel rôle sera attribué aux villes et zones métropolitaines françaises.

Pourtant dans le projet du CRSN soumis aux régions en novembre 2005, on constate que les espaces urbains sont considérés comme des porteurs de dynamisme économique, social et culturel. Ainsi le projet du CRSN prévoit que « Les programmes régionaux financeront des opérations dont la genèse résultera d'une approche globale des forces, faiblesses, atouts et opportunités à l'échelle des territoires pertinents et impliquant des acteurs du développement. Ils favoriseront une approche régionale intégrant la dimension urbaine y compris sous l'angle politique de la ville afin de préserver une stratégie territoriale intégrée qui ne compartimente pas le territoire par politiques sectorielles mais qui favorise le dialogue des acteurs régionaux et locaux ». <sup>45</sup> Dans quelle mesure ces engagements vont trouver leur place dans le CRSN final, mais surtout, vont se voir confirmés par des actions concrètes mises en place sur le terrain, reste à voir.

#### Au niveau régional

Etant donné que le CRSN doit être décliné au niveau régional, d'une part l'implication des

---

<sup>42</sup> Commission européenne, *Réforme de la Politique de Cohésion 2007-2013*, p. 6

<sup>43</sup> *Op. cit.*, p. 5

<sup>44</sup> Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi. Orientations stratégiques communautaires 2007-2013, Bruxelles, 5 juillet 2005, COM (2005) 299, p.33

<sup>45</sup> Cadre de référence stratégique national, projet, Préparation des programmes de la politique européenne de cohésion 2007-2013, DATAR, 21 novembre 2005, p. 37

locaux ».<sup>45</sup> Dans quelle mesure ces engagements vont trouver leur place dans le CRSN final, mais surtout, vont se voir confirmés par des actions concrètes mises en place sur le terrain, reste à voir.

#### Au niveau régional

Etant donné que le CRSN doit être décliné au niveau régional, d'une part l'implication des Préfectures de région est demandée pour la rédaction de Programmes Opérationnels. On assiste dans ce cas à un fort éclatement dans les positions puisque chaque Région interprète à sa manière les Orientations Stratégiques Communautaires, et adapte les priorités fixées à ses caractéristiques propres. D'autre part, la Région coordonne et met en oeuvre des programmes financés par les fonds structurels européens jusqu'à la fin de l'année 2006, et participe à la concertation sur l'avenir de ces fonds pour la période 2007-2013. La Région Rhône-Alpes y contribue directement en menant un travail de concertation régionale, avec le Préfet de Région. Cette réflexion doit aboutir à la production de différents documents au niveau national, dans la perspective des négociations relatives au futur budget européen et plus particulièrement à la répartition financière qui sera décidée. La Région Rhône-Alpes exprime le souhait d'être fortement impliquée dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la future génération de programmes européens.

#### Au niveau local

Les mêmes questions portant sur l'avenir de la politique de cohésion et plus particulièrement des initiatives urbaines, se discutent aussi au niveau local. Les élus des cinq communes qui participent au programme URBAN de l'agglomération grenobloise expriment la volonté de s'engager dans un URBAN+. La définition des objectifs et la préparation de la programmation pour la période 2007-2013 a déjà lieu même si au niveau européen et national les modalités ne sont pas encore clairement définies. De cette manière, *on ne perd pas de temps et on ne risque pas de tomber en panne d'action programmées et de projet global sur l'agglomération* dans la cas où URBAN+ est retenu. Par contre, même si le programme URBAN+ est supprimé, *la programmation sera prête et on pourra toujours rebasculer sur un autre programme.*<sup>46</sup> Le fait de préparer la prochaine programmation pour l'agglomération grenobloise dans un contexte où les orientations européennes et nationales ne sont pas encore établies, démontre cette capacité des acteurs locaux d'anticiper et donc de conduire le changement.

Si les membres du comité de suivi du programme SOLEIL sont en train de préparer la nouvelle programmation, les techniciens et chefs de projet dans les communes expriment le flou qui les entoure par rapport à la suite du programme et la suivre des projets qu'ils mènent : *Je ne sais pas, c'est difficile de dire à l'avance. Si demain ça devait disparaître, il faudra discuter avec les élus pour voir...*<sup>47</sup> ou encore: *Aucune idée! Et je n'ai aucune réponse et personne n'a de réponse par*

<sup>45</sup> Cadre de référence stratégique national, projet, Préparation des programmes de la politique européenne de cohésion 2007-2013, DATAR, 21 novembre 2005, p. 37

<sup>46</sup> Parole d'élus lors du comité de suivi du 1 décembre 2005

<sup>47</sup> Entretien avec chef de projet

politique urbaine de l'Union européenne, c'est l'attente pour les techniciens des communes tandis que pour les décideurs et les techniciens de la Métro, l'heure est à des discussions, négociations, définition de priorités et modalités d'action.

On a donc vu que le rôle des villes européennes a récemment été reconnu par l'Union européenne. Au moment de la rédaction de ce travail, les engagements concrets de la Commission pour la période de programmation 2007-2013, ne sont pas encore clairement affichés. **La question se pose toujours de savoir si les engagements annoncés dans l'accord de Bristol seront traduits lors de la programmation des fonds structurels pour la période 2007-2013 par de mesures concrètes dans les villes européennes ? Cette question est d'autant plus d'actualité que le PIC URBAN n'a pas été reconduit pour la période 2007-2013 et que la politique urbaine est réintroduite dans le mainstream des politiques régionales.**



## 2.2. Nouvelles approches de développement urbain : nouveau référentiel

L'Union européenne n'a donc pas de compétences propres en matière de politiques urbaines. Par contre, elle contribue à la définition de modalités innovantes d'action publique en matière urbaine. A travers le PIC URBAN elle peut apporter une certaine valeur ajoutée, et même une valeur ajoutée certaine, à travers l'élaboration d'un nouveau référentiel et sa mise en œuvre de manière expérimentale.

### a) Les approches intégrées de développement urbain durable

Selon Pierre Veltz « les métropoles les plus dynamiques ne sont pas forcément celles dont la position géographique ou les atouts naturels sont les plus favorables. Les principaux facteurs de développement et de compétitivité sont désormais **socialement construits** ». <sup>49</sup> Autrement dit, ni les ressources naturels du territoire, ni sa performance économique à elle seule, ne suffisent plus pour assurer la « réussite » des métropoles aujourd'hui. Pierre Veltz détermine cinq facteurs qui permettent aux villes et zones urbaines de faire leur place dans le paysage de concurrence au niveau international :

- **Compétences et capital humain** : dans une économie de l'innovation, ce sont les ressources-clé. Leur développement est auto-cumulatif : à l'inverse des ressources consommables banalisées, la compétence humaine s'accroît lorsqu'elle est utilisée! Et la compétence attire la compétence.

Mais les investissements dans la compétence humaine ont un « retour » lent. Et un développement équilibré demande qu'on ne se préoccupe pas seulement des compétences les plus pointues, mais aussi de toute la chaîne des compétences moyennes qui conditionnent le passage du laboratoire au marché.

- **Fluidité et efficacité du système des mobilités** : l'existence d'infrastructures et de services facilitant la mobilité quotidienne la plus large des habitants n'est pas seulement une réponse aux besoins des personnes, mais un facteur crucial du potentiel de développement métropolitain.

- **Cohésion sociale, dynamisme culturel, attractivité résidentielle** : tous ces facteurs sont des éléments essentiels, et souvent décisifs, de différenciation dans la concurrence que se livrent inévitablement les métropoles pour attirer les investisseurs, pour capter des revenus d'origine externe, pour retenir ou attirer les jeunes les plus qualifiés.

- **Qualité de la gouvernance publique** : un gouvernement urbain efficace et cohérent est un atout essentiel. Ni les investisseurs endogènes ni les investisseurs exogènes ne peuvent être

---

<sup>49</sup> VELTZ, Pierre, A la source des dynamiques de métropolisation, dans *Techni'Cité, Métropole en question, Métropole en action*, 13-15 décembre 2005, p. 50-52

attirés et stabilisés dans un système où les collectivités tirent à hue et à dia. (La France souffre à cet égard de son héritage jacobin et surtout de l'éclatement de ses structures territoriales. Tous les systèmes institutionnels nationaux sont complexes, mais tous n'ont pas le même degré d'illisibilité. Un système où les niveaux se superposent et s'imbriquent, où prévaut la multiplication des guichets et des stratégies d'acteurs divergentes (ou concurrentes) a un effet négatif non seulement sur l'image de la puissance publique, mais sur celle du territoire considéré. Même si les intercommunalités ont beaucoup progressés, l'absence de pouvoir d'agglomération issu du suffrage universel direct reste un handicap fort).

- **Leadership et projet** : le territoire vivant n'est pas le résultat de découpages administratifs ou d'institutions, même convenablement structurés. C'est le projet qui fait le territoire. L'organisation sans projet ne suffit pas, pas plus que le projet sans moyens. A la source de toutes les réussites métropolitaines, on identifie des équipes parfois très réduites, tantôt publiques, tantôt privées, ou bien mixtes, qui ont su transposer une vision en projet et déployer ce dernier.

Le développement équilibré de l'ensemble de ces facteurs économiques, sociaux, culturels et politiques sur le même territoire est l'objet des approches intégrées de développement urbain durable. La Commission européenne définit ces approches comme devant « englober les problèmes économiques, sociaux et environnementaux de la zone urbaine en difficulté. **Le programme intégré devrait comporter un ensemble cohérent et équilibré de mesures de développement économique, d'intégration sociale et de protection de l'environnement basé sur des propositions de partenariat local.** La priorité sera accordée à des programmes intégrés présentant un caractère innovant, apportant une valeur ajoutée certaine et contribuant à créer des emplois au plan local ».<sup>50</sup>

**Les approches intégrées de développement urbain durable tendent donc à répondre à une réalité sociale complexe, ou plutôt à mieux prendre en compte cette complexité. Elles se proposent comme alternative aux stratégies traditionnelles, centralisées et sectorielles en s'appuyant sur une autre définition des « problèmes » et donc des actions à mettre en place pour résoudre ces problèmes.**

---

<sup>50</sup> point 14 de la Communication de la Commission aux Etats membres fixant les orientations pour des programmes opérationnels que les Etats membres sont invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les zones urbaines, JO C 200 du 10.7.196, p. 4

## b) La notion de référentiel appliquée aux politiques urbaines

Le référentiel d'une politique publique, tel que définit par Pierre Muller est « l'ensemble des normes ou images de références en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat et les objectifs des politiques publiques ». <sup>51</sup> Elaborer une politique publique revient à construire « une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence de cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action : **on appellera cet ensemble d'images le référentiel d'une politique** ». <sup>52</sup>

Une politique publique, selon Pierre Muller, n'existe réellement qu'à travers les acteurs concrets qui entrent en relation à l'occasion de son élaboration ou de sa mise en œuvre. Les coalitions ou les groupes d'acteurs sont ces acteurs concrets, ou encore médiateurs, qui « réalisent la construction du référentiel d'une politique, c'est-à-dire la création des images cognitives déterminant la perception du problème par les groupes en présence et la définition des solutions appropriées ». <sup>53</sup>

De plus, dans le processus d'eupéanisation on assiste selon Pierre Muller et Yves Surel à l'émergence de nouveaux lieux de production des matrices cognitives de référence : « L'Europe semble désormais être le lieu de débat. L'Europe de plus en plus nettement fixe les cadres intellectuels et normatifs qui déterminent les grandes orientations des politiques publiques ». <sup>54</sup> Compte tenu de ce que disent ces auteurs peut-on dire que les référentiels des politiques urbaines sont de plus en plus élaborés au niveau communautaire? En effet, l'Union européenne n'a effectivement pas de compétence propre en termes de politique urbaine mais elle peut contribuer à l'élaboration et à la diffusion d'un nouveau référentiel de gestion urbaine.

Autrement dit, les politiques urbaines définies par l'Union européenne, s'appuient donc sur une certaine manière de voir la réalité et les changements qu'on a évoqués précédemment, et qui ne sont ni « bons » ni « mauvais » en soi. Pour mettre une politique publique en place, il s'agit d'abord de faire un certain nombre de choix de société, définir à travers ce prisme un certain nombre d'éléments comme posant « problème », et proposer ensuite des solutions à ces problèmes.

En ce qui concerne les choix de société, ce sont des choix définis en commun et qui répondent aux valeurs de la société dont ils sont l'expression. Les valeurs sont définies par Pierre Muller comme « les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global d'action publique ». <sup>55</sup> Pour mieux comprendre les valeurs

---

<sup>51</sup> MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, 1990, p. 25

<sup>52</sup> *Idem*, p. 42

<sup>53</sup> *Idem*, p. 50

<sup>54</sup> MULLER, Pierre et Yves SUREL, *L'analyse des Politiques Publiques*, éd. Montchresyien, 1998, p.99

<sup>55</sup> MULLER, Pierre, *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde*, dans *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, FAURE, Alain, Gilles POLLET et Philippe WARIN dir. éd. De l'Harmattan, 1995, p. 153-179, p. 158

et les objectifs qui sont les siennes. Peut-être faut-il rappeler le contexte dans lequel a été créé l'Union européenne. A la sortie de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de destruction autant matérielle que morale, la création de l'Union européenne apparaît aux yeux de ses fondateurs comme le moyen d'assurer la paix et la prospérité sur un continent complètement ravagé par la guerre. Le respect des Droits de l'Homme, le développement économique et le maintien de la cohésion sociale se trouvent donc à la base idéologique de l'Union européenne. Aujourd'hui, la protection de l'environnement, et plus globalement, la promotion du développement durable y figurent également.

Lorsqu'il s'agit donc de définir les éléments de la réalité qui « posent problème », on s'appuie sur les normes qui « définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité ».<sup>56</sup> Pour la Commission européenne, en fonction des normes et valeurs définies, il s'agit de la fracture spatiale, les inégalités socio-économique et numérique, la dégradation de l'environnement et le manque de légitimité des pouvoirs locaux.<sup>57</sup> Quant aux solutions apportées à ces problèmes, celles-ci passent à travers le même prisme de normes et valeurs, et on retrouve comme objectifs principaux de l'Union européenne la nécessité de renforcer la prospérité économique et l'emploi, promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines, protéger et améliorer l'environnement, contribuer à une bonne gouvernance et renforcer la capacité locale d'agir.

**Cet ensemble de valeurs, « problèmes » et solutions proposées, constitue donc le référentiel de la politique urbaine de l'Union européenne, les actions concrètes mises en place étant la politique publique elle-même.**

La notion de *référentiel* est donc « forgée pour rendre compte des politiques publiques comme production intellectuelle d'images communes sur la société ».<sup>58</sup> Dans ce sens, les approches intégrées de développement urbain durables promues par l'Union européenne et notamment par le *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, (1999) : « l'approche intégrée est la voie à suivre pour une action urbaine efficace », constituent un nouveau référentiel d'action publique en matière de gestion urbaine. **Le PIC URBAN se présente donc comme un outil de mise en place de ce référentiel et en même temps comme l'outil de diffusion et d'élaboration de ce référentiel dans l'ensemble de l'Union européenne.**

Le PIC URBAN est donc étudié dans ce travail comme l'outil d'élaboration d'un référentiel commun en termes de développement urbain, dans le sens où, à travers ses objectifs principaux, il contribue à la création de cet ensemble d'images qui décrivent la réalité, notamment urbaine, et donc les moyens pour agir sur cette réalité. **Le référentiel n'est pas seulement du discours ou**

---

<sup>56</sup> *Idem*, p.162

<sup>57</sup> *Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe*, UK Presidency, EU Ministerial Informal on Sustainable Communities, Policy Papers, March 2006

<sup>58</sup> FAURE, Alain, Gilles POLLET et Philippe WARIN dir. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, éd. L'Harmattan, 1995, p. 10

des idées, « le référentiel ce sont des idées en action ».<sup>59</sup> Pierre Muller souligne également que « chaque fois que l'on est en présence d'un processus de formulation d'une politique publique, on peut ainsi repérer un mécanisme de fabrication d'images, d'idées, de valeurs qui vont constituer une vision du monde ».<sup>60</sup>

Il s'agit donc dans la partie qui suit, à travers l'exemple de la mise en place du programme URBAN dans cinq communes de l'agglomération grenobloise, de décrire les mécanismes à travers lesquels opère l'élaboration de ce nouveau référentiel d'action urbaine.

---

<sup>59</sup> MULLER, Pierre, *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde*, dans *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, FAURE, Alain, Gilles POLLET et Philippe WARIN dir. éd. De l'Harmattan, 1995, p. 153-179, p. 161

<sup>60</sup> *Idem*, p. 157

### **3. L'initiative URBAN : outil d'élaboration d'un référentiel en matière de régénération urbaine**

Avant d'interroger l'impact de l'initiative URBAN dans la deuxième partie de ce travail, nous allons présenter les mécanismes à travers desquels le PIC URBAN devient un outil d'élaboration de ce nouveau référentiel en matière de développement urbain que représentent les approches intégrées du développement urbain durable. D'une part, le programme URBAN permet la réalisation d'un certain nombre de projets innovants, à travers notamment un engagement financier important et « sûr ». D'autre part, le programme ne soutient que de projets qui s'inscrivent dans les orientations européennes préalablement définies, et impose aux porteurs de projets un cadre méthodologique strict tout en assurant un encadrement rigoureux.

#### **3.1. L'initiative URBAN : « carotte financière » pour agir**

Le PIC URBAN, à travers le FEDER, assure un apport financement important allant de 25% à 50% pour les communes, et parfois même plus pour certains projets associatifs. Selon les règles de l'Union européenne, les aides structurelles apportées aux pays membres dans les différents domaines – développement régional, création d'emploi, cohésion sociale, etc. - ne doivent pas remplacer les aides nationales mais ont pour fonction de prolonger les efforts de celles-ci. Ainsi, le Fonds européen de développement régional (FEDER) apporte un certain soutien financier, mais en plus, il oblige l'engagement des Etats nationaux et d'autres partenaires financiers.

##### **a) « Carotte financière » pour impulser des actions**

**Le PIC URBAN, participe à l'élaboration d'un référentiel commun dans le sens où il finance exclusivement des actions dont les orientations générales et modalités de mise en œuvre répondent aux principes des approches intégrées de développement urbain durable.** Etant donné que le PIC URBAN apporte des financements importants, les communes s'engagent dans la réalisation un certain nombre d'actions même si l'ensemble des préoccupations définies au niveau européen ne correspond pas forcément aux leurs. Un des correspondants administratif et financier exprime très clairement cela : *« Au départ on n'était pas du tout réceptifs car c'était nouveau. Mais on a été bien obligé pour avoir l'argent. Je pense que maintenant on commence à mûrir ».*<sup>61</sup>

Un des techniciens de l'équipe chargé de la mise en place du PIC URBAN au sein de la Métro constate la même chose : *« S'il n'y avait pas le financement, les gens se moqueraient complètement du PIC »* ou encore : *« globalement, les communes ce qui les intéresse, c'est l'argent. C'est partout. Ce qui intéresse dans un programme européen c'est l'argent. Après, ils*

<sup>61</sup> Entretien avec correspondant administratif et financier

*adaptent et on peut construire de choses à partir de ça, et à partir des règles qui sont fixées. Ils ont leurs projets et veulent du l'argent pour leur projet. Ils vont donc chercher à s'intégrer dans un programme qui pourra le leur donner ». Ainsi, le programme URBAN attire les communes, d'abord, par la possibilité d'obtenir de financements supplémentaires à ceux accordés dans le cadre de la Politique de la Ville. L'aspect financier constitue donc une des raisons principales pour que les communes s'engagent dans une démarche d'adaptation des projets aux critères européens.*

*Des projets innovants existent parfois sur le terrain sans que les communes aient les moyens de les financer à elles seules. Le chef de projet de l'opération du désenclavement du secteur Ouest à Echirolles, annonce : « il est bien évident que si le seul financeur était la commune, jamais une commune comme Echirolles ne pourrait mettre 75 millions d'euros sur un territoire. C'est quatre fois sa capacité d'investissement annuel. Donc c'est impossible. Donc, à un moment donné, quand il y a de dispositifs qui permettent d'avoir de l'ambition, il faut se donner les moyens ».*

*Le financement apporté par le programme URBAN permet donc aux communes de réaliser un certain nombre de projets innovants, et donc, d'avoir un certain niveau d'ambition que ce soit pour des actions de renouvellement urbain ou pour le développement d'actions culturelles. D'ailleurs, dans un contexte de désengagement financier de l'Etat, les subventions en investissement sont désormais distribuées par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), et les subventions en fonctionnement se retrouvent considérablement réduites. Le plus souvent, ce sont les projets culturels qui bénéficient de ce type de subventions. Un chef de projet déclare donc : « C'est vrai qu'aujourd'hui c'est une bonne bouée financièrement du point de vue des actions culturelles ».*

*Plusieurs chefs de projets insistent sur l'indéniable effet levier du programme : « L'intérêt du dispositif PIC URBAN c'est que ça a vraiment impulsé une dynamique qui n'aurait pas existé sinon. » / « Sinon on l'aurait jamais fait, ou en tous les cas pas si rapidement. » / « Et je ne suis pas certaine qu'on aurait fait ce boulot là. Ça a joué un rôle d'aiguillon. Ça nous a obligé un peu à se bouger ».*

*L'obligation de prendre en compte certaines thématiques comme les questions de genre et les nouvelles technologies impulse également des actions qui, normalement, ne font pas partie des priorités des communes : « Ce qui est indéniable c'est que le PIC URBAN est une politique européenne qui a un effet sur le plan local. Ça c'est clair! Il y a quand même plein de projets qui se font et c'est grâce au PIC URBAN. Les politiques européennes en la matière sont beaucoup plus avancées que même la réflexion nationale sur l'égalité hommes / femmes. Au niveau national il n'y a vraiment pas grand chose. Sans cette politique européenne il y aurait RIEN au niveau égalité hommes / femmes au niveau local ». Un technicien de la Métro, en ce qui concerne la prise en compte de nouvelles thématiques déclare également : « C'était la volonté de l'Europe de développer certains sujets. Il fallait obligatoirement trouver une déclinaison de ces sujets dans le PIC URBAN et c'est de fait de cette exigence de l'Europe et de la manière dont les communes et*

les collègues du PIC URBAN se sont emparé des ces sujets qu'on a commencé dans l'agglomération à avoir une réflexion dessus ». Le programme exige aussi que plusieurs communes travaillent ensemble autour d'un même projet. On reviendra par la suite sur le partenariat existant entre les communes de l'agglomération grenobloise, mais il est intéressant de noter l'avis selon lequel : « S'il n'y avait pas les moyens financier (PIC ou GPV) je pense que ce sera difficile de garder ce semblant de partenariat sur l'agglomération ». <sup>62</sup>

Dans tous les cas, élus et techniciens sont d'accord pour dire que le programme représente un effet levier incontestable de par le fait qu'il encourage aussi l'engagement de partenaires financiers: « Un partenariat de financements a été initié dans le cadre du PIC URBAN. Il a donc provoqué un effet levier sur les territoires qui ont pu bénéficier de ce dispositif » ou encore : « l'effet levier qui a constitué le financement européen lorsqu'il rendait obligatoire les contreparties nationales, par exemple, ont fait qu'on a pu avoir un certain niveau d'ambition. L'Europe dit ça, les autres, vous mettez le reste. Cela e été un effet levier remarquable ».

#### **b) Un apport financier « sécurisé » pour assurer le déroulement des actions engagées**

Compte tenu du désengagement progressif de l'Etat français, l'engagement financier de l'Union européenne apparaît comme une ressource financière « sûre » : « il y a eu un engagement collectif avéré, même si ça s'est mal terminé en 2006 avec les désengagements de l'Etat justement, mais il y avait un engagement collectif avéré à apporter le financement aux actions qui étaient labellisées dans le cadre du PIC URBAN ». <sup>63</sup>

Un des techniciens de l'équipe PIC URBAN ajoute également qu'une « caractéristique importante du PIC URBAN c'est que les crédits européens sont sécurisés L'Etat a dénoncé ses engagements en supprimant les lignes de crédits qui avaient été octroyés par le Contrat pour le GPV. Il les a réduites au cours du programme. (...) Donc, l'Etat a rompu le contrat en cours de route. Au niveau du PIC URBAN on n'a pas vu ça. Par rapport à l'Europe, il y a des manières de gérer les fonds européens, le FEDER qui sont à la fois très pointilleuses et probablement inutilement procédurières. Néanmoins, la contrepartie c'est la sécurité du fait que le contrat ne soit pas dénoncé en cours de route par l'Europe. Et que l'argent promis arrivera du moment que localement on s'est organisé pour créer les conditions opérationnelles que cet argent arrive ». <sup>64</sup>

#### La règle du dégageement d'office

En même temps, en parlant des manières de gérer les fonds européens, la règle du dégageement d'office constitue un élément essentiel au bon avancement et à la réalisation des actions engagées. Cette règle postule que tout engagement budgétaire au titre d'une année « n » n'ayant pas fait l'objet de demande de paiement recevable avant la fin de la deuxième année suivante (« n+2 ») est dégage d'office par la Commission européenne. A travers la volonté des communes

<sup>62</sup> Sociologue de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise

<sup>63</sup> Entretien avec chef de projet

<sup>64</sup> Entretien avec technicien de l'équipe PIC URBAN / autorité de gestion



d'obtenir un maximum des financements prévus, cette règle apporte un certain dynamisme aux projets. Un chef de projet, en parlant de l'effet levier que représente le programme ajoute : « avec aussi une certaine pression liée au problème du désengagement financier si les actions ne sont pas menées à bien... Tous ça, a finalement apporté un certain dynamisme ».

L'élu d'une commune qui participe au programme exprime la même chose : « L'Europe nous oblige à tenir un rythme, à avancer ». Le PIC URBAN apparaît donc comme une « carotte financière ». D'une part, il impulse un certain nombre d'actions qui n'auraient pas eu lieu autrement, ou du moins beaucoup plus lentement. De l'autre, il contribue au bon avancement des actions programmées et donc à un certain dynamisme du territoire.

#### Le PIC URBAN commence à être « à la mode »

Il est intéressant de constater également que si au commencement du programme, celui-ci était inconnu, et les communes ont été surtout attirées par le financement européen dans une optique de développement économique de leur territoire, en 2006, les techniciens constatent que la valeur ajoutée du programme s'étend beaucoup plus : « Ce qui a intéressé le plus les élus au départ c'est les sous et surtout pour développer l'activité économique. Maintenant, petit à petit il y a des élus qui commencent à s'y intéresser vraiment ». <sup>65</sup> Le PIC URBAN commence à se faire connaître dans le secteur associatif également : « Il y a des associations qui sont venues me voir parce qu'on leur avait dit : l'Europe il y a de l'argent, on leur avait dit parce que le bruit court, parce que PIC URBAN commence à se faire connaître ». <sup>66</sup>

De plus, chose importante, si le PIC URBAN est considéré comme un outil qui contribue à l'élaboration d'un référentiel commun en terme de gestion urbaine intégrée, le constat fait par un des techniciens de l'équipe PIC URBAN que ça commence à être à la mode, traduit le fait que cette fabrique de référentiel que représente le programme commence à fonctionner, ou du moins le laisse espérer. Autrement dit, devenir « à la mode » traduit le fait que cette manière de gérer un territoire de manière intégrée, commence à être partagée par un nombre d'acteur de plus en plus important. Cette image d'une réalité complexe qui demande à être gérée de manière non plus sectorielle mais transversale et intégrée, partagée par un ensemble d'acteurs, constitue ce nouveau référentiel en terme de développement urbain que représentent les approches intégrée de développement urbain durable.

---

<sup>65</sup> Entretien avec technicien de l'équipe PIC URBAN

<sup>66</sup> *Idem*

### 3.2. Un cadre et un encadrement rigoureux pour l'action

Les enveloppes budgétaires qu'apporte le programme URBAN contribuent donc sans doute à réaliser un certain nombre d'actions qui s'inscrivent dans les priorités et objectifs de l'Union européenne, et dans une optique de développement urbain intégré. Par contre, pour que ces actions répondent aux priorités et exigences de l'Union européenne, autrement dit pour que les actions réalisées correspondent au nouveau référentiel, il est important de noter qu'un cadre et tout un travail d'encadrement sont nécessaires : *« le PIC URBAN a fixé un cadre, avec une méthodologie qui a été quand même précise et efficace. Et puis, après, dans la gestion du programme il y avait un encadrement assez rigoureux, avec une obligation de résultat, de réalisation notamment »*.

Le cadre est construit par les règles définies par l'Union européenne, et qui déterminent les orientations et les modalités de mise en œuvre du programme. Le programme URBAN de l'agglomération grenobloise se présente comme un cadre et délimite de cette manière un lieu d'expérimentation, un lieu de rencontre et d'échange de pratiques professionnelles nouvelles. Le chargé de mission développement des projets de l'équipe PIC URBAN déclare : *« Une action qui concerne une commune, ça a intérêt pour elle. Mais on va faire un travail de mise en... pour remonter l'information, expliquer c'est quoi l'action et un travail de capitalisation, expliquer et donner des idées aux communes. On ne va pas forcer une autre commune à travailler de la même manière que la première parce que c'est bien. C'est elle, si elle trouve un intérêt... On va lui donner à voir, on va lui montrer l'information pour lui donner envie de travailler de la même manière »*.

L'encadrement pour chaque site URBAN est assuré par une autorité de gestion. Dans le cas de l'agglomération grenobloise, il s'agit de l'équipe PIC URBAN à la communauté de d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, dite encore la Métro. L'équipe PIC URBAN assure donc l'encadrement d'une part en terme de contenu des projets, et de l'autre, en terme de gestion de ceux-là.

En effet, le respect des exigences de l'Union européenne, nouvelles pour les acteurs du terrain, exigences en terme aussi bien de contenu que de méthodologie de conduite et de gestion administrative et financière des projets, nécessitent un vrai travail de « pédagogie communautaire ». L'équipe PIC URBAN, responsable du programme se fait donc véritable « interprète » des exigences communautaires auprès des acteurs du terrain.

Un long travail a donc été accompli par l'équipe PIC URBAN, afin que les différents acteurs du programme comprennent les objectifs, les principes, les règles spécifiques, etc., autrement dit, adoptent le même référentiel d'action. Comités de pilotage, Comités de suivi, Réunions d'alerte, différentes formations, un suivi administratif et financier continu, évaluations et contrôles (par la Métro en tant qu'autorité de gestion, par un prestataire extérieur (5%), par la CICC, et par la Commission européenne), etc. ont eu lieu durant les six années du programme.

### a) La gestion des projets

En ce qui concerne le contenu des projets, l'équipe chargée de la mise en place du PIC URBAN au sein de la Métro, accomplit un travail d'explication et d'adaptation des projets pour que ceux-ci correspondent le plus possible aux exigences des financeurs, et surtout à celles de l'Union européenne. Le travail de l'équipe est donc de *« les aider, faire en sorte qu'ils comprennent quel est le fonctionnement des collectivités locales avec lesquelles ils travaillent, de faire en sorte qu'ils prennent en compte un certain nombre d'éléments que les financeurs veulent qu'ils prennent en compte »*. Le chargé de mission développement de projets décrit son travail comme suit : *« je les aide à concevoir le projet, les aider à voir comment il faut l'adapter pour que ça rentre dans les critères européens, pour pouvoir en faire un projet du programme, expliquer c'est quoi le programme, rencontrer le responsable du projet pour voir avec lui les adéquations, les problèmes, essayer de porter des réponses... Et, puis, après, les aider à trouver les financements »*.

Le travail de préparation et de rédaction du programme opérationnel chaque année est assuré par l'équipe PIC URBAN. Il s'agit de choisir des actions parmi celles proposées par chaque commune, prendre en compte leur montant, discuter avec les communes sur le contenu des projets, et sur leur éligibilité aux fonds européens. D'une part, l'équipe PIC URBAN effectue une véritable sélection des projets en orientant le choix des communes de manière à financer les actions qui répondent aux critères européens : *« Des fois, il fallait les aider à faire le choix entre deux actions. Faut les aider à faire ce choix. D'autre part, il s'agit d'un vrai travail d'« adaptation » des projets aux exigences européennes : des fois, il y avait des choses qui n'étaient pas éligibles et il fallait les « rendre éligibles » ou expliquer aux communes que ce n'était pas éligible, qu'on n'était pas dedans »*. **Dans les deux cas de figure – orienter le choix des actions ou les « rendre éligibles » - il s'agit bien de mécanisme qui fabriquent un référentiel commun en terme de gestion urbaine intégrée.**

Orienter et « rendre éligible » ne va pas de soi puisqu'il ne s'agit pas de rédiger les actions à la place des acteurs du terrain ni d'imposer un choix plutôt qu'un autre. Il s'agit plutôt d'un véritable travail de discussions et d'explications. A plusieurs reprises, les techniciens de l'équipe insistent sur le fait qu'au niveau local *« il y a vraiment une appropriation laborieuse qu'il faut expliquer, qu'il faut faire passer »*. La nécessité réelle de ce travail de fabrication d'un référentiel nouveau apparaît également lorsque les acteurs de terrain évoquent le fait que les critères leur sont contraignants : *« c'est que ça nous a un petit peu enfermés dans les critères des différentes actions, différents axes stratégiques. Après, on était bien obligés de s'assurer dans la mise en œuvre du programme de la bonne éligibilité des actions qu'on proposait sur les différents axes stratégiques qui avaient été identifiés »*.

Malgré ce côté contraignant, de la part des communes, on observe une démarche d'adaptation aux exigences européennes. Un chef de projet déclare : *« On s'est donné les moyens d'intéresser*

*l'Europe. À un moment donné les communes ont eu une attitude volontariste et certainement un peu opportuniste... On s'est emparé de ce dispositif ». Cette attitude volontariste de la part des communes a sans doute permis une adaptation plus rapide, et effectivement l'équipe PIC URBAN remarque que « les communes ont appris rapidement ce que c'est le programme et ne présentent pas d'actions qui n'ont pas vocation à entrer dans le programme ».*

Même si les communes ont participé dans une certaine mesure à ce processus d'adaptation, le travail de l'équipe PIC URBAN consiste à « *rédiger un cahier de charges, faire rencontrer les gens, de mettre en contact, de discuter, d'expliquer la démarche, de ré-expliquer la démarche, de ré-ré-expliquer la démarche...* ». A ce travail d'explication de la part de l'équipe PIC URBAN, s'ajoute le fait que les trois premières années du projet, l'équipe a rédigé les fiches actions pour les communes : « *C'était, à la fois moyen de prendre possession du contenu des actions, et puis, de faire de l'aide aux communes* ». Les trois dernières années du projet les communes commencent à le faire elles-mêmes. Aujourd'hui, le chargé de mission déclare : « *On parle le même langage maintenant. Ils ont bien compris comment il faut s'exprimer sur les fiches actions. Des fois aujourd'hui je les conseille mais c'est eux qui rédigent* ». **Arriver à « parler le même langage » représente un véritable pas en avant vers la construction du référentiel commun en terme de gestion urbaine intégrée.**

## **b) La gestion des projets**

Les modalités de gestion du programme ont également été l'objet d'un long travail d'explication des méthodes et règles spécifiques définis par l'Union européenne. La responsable de la gestion administrative et financière du programme a réalisé une véritable « traduction » des textes règlementaires de manière à ce que les correspondants administratifs et financiers dans chacune des communes ou dans les associations, puissent les comprendre, et donc appliquer correctement sur le terrain.

Un des correspondants administratif et financier, fait part des difficultés qu'il avait eu avec le Référentiel des procédures et le Dossier d'accompagnement administratif : « *C'est très hermétique, très difficile à comprendre* ». Il a donc eu besoin d'un véritable « décryptage », d'un véritable accompagnement puisqu'« *au départ c'était difficile, on était noyé* ». **L'équipe chargée de la mise n place du PIC URBAN assure donc ce travail de traduction et d'accompagnement** à travers un suivi administratif et financier continu, des réunions d'alerte, la rédaction de fiches explicatives et de compte-rendu après chaque réunion, etc. Grâce à ce travail, un correspondant administratif et financier déclare : « *C'est plus clair. On sait ce qu'on a à fournir* ». Un autre correspondant administratif et financier partage la même opinion : « *c'est peut-être lourd mais ça a le mérite d'être clair* ».

Des formations sont également organisées régulièrement pour expliquer les règles de gestion administrative et financière imposées par l'Union européenne. Les modalités de certification

financière, les exigences de présentation des preuves de paiements, le classement et la conservation des dossiers et des factures, le lieu de conservation de ceux-là, y sont explicitement mentionnés. Une personne responsable, le correspondant administratif et financier, est nommé par commune, ainsi qu'une personne qui pourra, éventuellement, prendre le relais en cas d'absence et donc assurer la continuité et une certaine dans les modes de gestion du programme.

Le fait que les cinq communes participant au programme sont amenées à travailler selon les mêmes modalités d'action, contribue à créer un certain cadre qui permet la cohérence des actions sur un même territoire : *« ça a permis de bien border et d'apporter une certaine cohérence, une cohérence certaine même, et une certaine efficience aux actions qu'on a ensuite proposé »*. **Le PIC URBAN, contribue donc à d'élaboration d'un référentiel commun, à travers le cadre d'action réglementaire et financier qu'il met en place, et cet encadrement qui assure la mise en place des actions cohérentes puisque basées sur le même référentiel d'action urbaine intégrée.** Il ne s'agit en aucun cas de mettre en place les mêmes actions, mais, au contraire, de mettre en place des actions les mieux adaptées aux spécificités locales sur la base d'une même image de la réalité, de la gestion urbaine et des modalités d'actions qu'il convient d'appliquer.

Les politiques européennes, le programme URBAN en particulier, proposent dans ce sens un cadre propice à l'expérimentation mais, en même temps, orientent d'une certaine manière les actions en fonction des valeurs et objectifs qui sont ceux de l'Union européenne, autrement dit, en fonction du nouveau référentiel de gestion urbaine que représentent les stratégies intégrées de développement urbain durable.

La réalisation d'un travail continu d'encadrement, d'explication et d'ajustement, apparaît d'autant plus nécessaire que la cohérence des actions et leur adaptation aux exigences européennes, s'avère souvent difficile en raison des cultures institutionnelles différentes, le manque de communication entre services, communes et institutions, de la sensibilité propre d'élus et techniciens, etc. Ces « barrières » à la mise en oeuvre de politiques publiques intégrées en matière urbaine, seront évoquées dans la partie qui suit.

**PARTIE II. La mise en place du programme URBAN :**  
**quel apport à l'élaboration de nouveaux**  
**référentiels d'action urbaine?**

## 4. Les approches intégrées de développement urbain : quelle appropriation au niveau local?

Comme nous avons vu dans la partie précédente, un certain nombre de changements économiques, sociaux, culturels et politiques ont lieu, et les villes apparaissent comme les territoires pertinents de gestion de ces changements. Les villes européennes apparaissent de plus en plus comme les lieux privilégiés où de nouveaux modes de régulation puissent être expérimentés et un nouveau référentiel de gestion urbaine intégrée mis en place. Selon Claude Jacquier, « les approches intégrées de développement urbain durable marquent le passage du « faire la ville » (les années d'urbanisation) au « faire avec la ville » (avec les populations, les cultures, les patrimoines) ce qui conduit à l'émergence de nouveaux modes de gouvernance urbaine, de nouvelles organisations, de nouveaux rapports de production et d'échanges, de nouvelles professions qui entraînent, en particulier, une redéfinition des rapports homme-femme ». <sup>67</sup> Si le programme URBAN impulsé par l'Union européenne peut être considéré comme un outil de fabrication de ce nouveau référentiel, l'objectif de la partie qui suit, sera donc de voir quel est l'impact de ce processus de fabrication de référentiel sur la réalité du terrain : sur la manière de penser et de faire la ville, sur la manière de travailler ensemble sur le même territoire, et sur l'organisation politico-administrative de ce territoire.

### 4.1. Changements dans la manière de penser et de faire la ville : avec la ville

Les changements économiques, sociaux et culturels en cours, demandent des changements dans la sphère politique. Des nouveaux modes de régulation entre acteurs apparaissent nécessaires. Ces modes de régulations ne viennent pas de soi, et sont loin d'être faciles à construire et mettre en pratique. Claude Jacquier souligne que « si de nouvelles formes de gouvernement sont au cœur de la quête de compétitivité des territoires, alors les innovations qu'elles supposent ne sont pas que techniques et économiques, elles sont avant tout sociales et culturelles. **Des lors que ces innovations nécessitent des mutations de comportements des acteurs sociaux, des changements organisationnels et institutionnels ainsi que l'émergence d'une atmosphère (au sens marshallien du terme) favorable à ce développement, faut-il ajouter que ces réformes politico-administratives, le dépassement des corporatismes et des pratiques bureaucratiques ou tout simplement le changement des habitudes et des manières de faire**

---

<sup>67</sup> JACQUIER, Claude et Giovanni LAINO, *Evaluation Ex Ante du Programme URBACT*, 21 septembre 2002, p. 11-12

qu'elles supposent, à l'évidence, ni ne se décrètent, ni ne s'achètent sur le marché. »<sup>68</sup>

**a) Penser la ville autrement : des problèmes et des potentialités sur un périmètre plus vaste**

Lors des entretiens réalisés, les techniciens évoquent comme apports principaux du programme URBAN, d'une part les importantes ressources financières, mais de l'autre, cette manière de penser, voir et faire la ville autrement que proposent les politiques publiques intégrées : « *Les critiques qui ont été faites aux politiques de droit commun, c'est justement leur spécialisation et au delà de leur spécialisation (parce que la spécialisation n'est pas forcément négatif) mais de leur cloisonnement thématique. Et, c'est vrai que lorsqu'on a essayé de réfléchir à ce qu'on a appelé les politiques publiques intégrées (même si elles sont effectivement territorialisées, c'est-à-dire identifiées sur un territoire précis), elles avaient la volonté de croiser et de mailler, de mettre en dynamique ces différentes thématiques* ».

*Une vision globale du territoire*

D'une part on retrouve cette volonté de rendre compte de l'imbrication des thématiques différentes sur le terrain, de l'autre, le programme URBAN apporte un point de vue un peu plus global d'un territoire. En effet, au lieu d'intervenir dans le seul territoire en difficulté, il s'agit de permettre à ce territoire de mieux s'intégrer dans la ville, et traiter les « problèmes » sur l'ensemble de celle-ci. Il s'agit donc de créer de solidarité à l'échelle des territoires qui sont plus larges que les quartiers où s'expriment la précarité et l'exclusion. Selon un des techniciens interrogés, un des apports les plus importants du programme a été « *cette idée forte qui dit que ce n'est pas au seul territoire en difficulté de produire lui-même les capacités de s'en sortir, donc il faut bien aussi raisonner à d'autre échelle... Comment peut-on considérer qu'un territoire où il y a 40% de chômage est capable de manière miraculeuse de créer le nombre d'emploi nécessaire?* ».

D'autres techniciens, dans d'autres communes évoquent également cette nécessité d'élargir la vision et de prendre en considération un périmètre plus vaste. En effet, pour mettre en place de politiques intégrées, il s'agit de prendre en compte les différents aspects qui composent le territoire – l'aspect résidentiel, l'aspect fonctionnel, etc. et développer ces aspects de manière cohérente : « *Ce qu'apporte le PIC c'est justement cette vision, la définition de périmètre d'action plus large (que le seul quartier en difficulté), la prise en compte du quartiers avec les secteurs d'activités autour... Activité plus ou moins proche car les gens aujourd'hui circulent beaucoup, bougent énormément, ils s'approprient la ville. Penser donc en terme d'unités plus vastes car les gens bougent* ».

Le programme URBAN a également poussé les communes à « *travailler de manière plus serrée à travers notamment les comités de suivi, les réflexions communes, les projets communs, et surtout sur un projet global de territoire* ». Un projet global qui traite des problèmes, comme l'exclusion

<sup>68</sup> JACQUIER, Claude, *Les villes et les enjeux européens de développement*, Forum européen des villes d'agglomération, Vaulx-en-Velin, 9-10 juin 2005, p. 3-4



par exemple, relevant à la fois de l'urbain, du social, du culturel.

### Des problèmes mais aussi des potentialités

Le programme amène donc les communes à avoir une vision plus large du territoire, définir les problèmes de manière à apporter des solutions globales, mais également, réfléchir en terme de potentialité de ce territoire. Si vouloir réduire le chômage dans un quartier exclusivement résidentiel s'avère chose difficile pour ne pas dire impossible, inclure dans le périmètre d'action une zone d'activité économique à proximité, et contribuer à développer cette activité peut éventuellement apporter une solution au problème défini. Un chef de projet décrit donc la construction d'un projet de territoire basé aussi bien sur les problèmes que sur les potentialités : *« On a dégagé à la fois un diagnostic partagé sur cet ensemble de territoire qui le caractérisait mais aussi on a essayé de dégager et de démontrer quelles étaient ses potentialités. Et du coup, on a travaillé après lorsque le programme d'action a été écrit et décliné en axes stratégiques, on est parti des éléments de diagnostic et on a dit : qu'est-ce qui caractérise ce secteur, c'est une certaine rupture dans la continuité urbaine, c'est des espaces publics peu valorisés, c'est une exclusion sociale et économique plus marquée... L'idée c'était de travailler à la fois sur problèmes mais aussi sur les potentialités. Et ça a été décrété non pas comme une volonté générale, mais effectivement introduit dans la méthode. Et le programme annuel d'action était le reflet de ces éléments là ».*

Un autre chef de projet exprime également cette nouvelle manière de considérer un territoire en difficulté : *« Il y a toujours eu des actions à pouvoir être éligibles à des dispositifs contractuels. Même si ça doit toujours être fondé sur un territoire, avec des statistiques, avec des éléments probants, sur une analyse de territoire mais... pour une fois, on est allé un peu plus loin que simplement dire : il y a 26% ou 30% de chômage. On a essayé de regarder un peu quelles étaient les éléments qualitatifs de ce territoire, et sur quoi on pouvait s'appuyer pour aussi permettre de le mettre en mouvement, les ramener vers les normes, favoriser leur insertion dans l'agglomération tout en agissant quand même sur les stigmates d'exclusion que portaient les territoires. Ça veut pas dire qu'on a tout réglé mais je trouve, je l'affirme, que dans la méthodologie d'élaboration du PIC URBAN cet aspect était bien travaillé en amont ».*

**Le fait que les techniciens interrogés évoquent spontanément cette différente manière de penser et voir la ville comme étant un des apports principaux du PIC URBAN, le fait également qu'ils ne la critiquent pas mais plutôt la partagent et défendent, traduit quelque part l'appropriation du référentiel. Il reste à voir si cette nouvelle manière de penser et voir la ville se verra un jour généralisée au-delà du cadre de la Politique de la Ville, et si elle trouvera, à long terme, son inscription dans le droit commun.**

## **b) Une nouvelle méthode d'action : diagnostic partagé, participation, évaluation...**

A cette nouvelle manière de penser et voir la ville, le programme URBAN apporte également une nouvelle manière de *faire* la ville : avec la ville. Un autre des apports principaux du programme évoqué par les techniciens et responsables du programme est la méthodologie d'action qu'il propose. Il s'agit d'une méthode basée sur l'élaboration d'un diagnostic partagé, la participation des usagers et l'évaluation continue des actions mises en place.

Le programme oriente en grande partie la méthode de travail utilisée : *« le PIC a permis de réaliser plus rapidement les actions et peut-être on n'aurait pas utilisé la même méthode »*. Un autre technicien explique également que le programme URBAN est innovant par rapport à d'autres dispositifs mis en place sur le territoire notamment de point de vue de la méthodologie d'action.

### Elaborer un diagnostic partagé

Ainsi, selon cette « nouvelle » méthodologie, le point de départ des actions est un constat global mais appuyé par un diagnostic précis, élaboré par différents acteurs intervenant sur le territoire : *« On est parti non pas d'une affirmation très large, très volontariste qui consistait de dire : ce territoire souffre d'exclusion, il faut faire quelque chose. Mais on est parti d'un diagnostic de territoire précis. A une échelle territoriale qui avait aussi une pertinence parce qu'elle dépassait le cadre strictement communal. Et ça a été quelque chose d'intéressant »*.

Il s'agit donc non pas d'un travail de production d'un diagnostic de la part des chefs de projets, mais bien, d'un travail de coordination dans l'élaboration de celui-ci : *« Ce n'est pas toujours nous qui les initiions, et on n'a pas les outils pour construire des diagnostics. On les fait avec l'Agence Urbanisme de la Région Grenobloise, par exemple. On le fait avec des services de la ville qu'on appelle des services de droit commun. Parce que autour de la politique de la ville avec les différentes thématiques (éducation, santé, habitat, logement, insertion, etc.) ce n'est pas forcément les chefs de projet ou les équipes du DSU sur le secteur qui sont les spécialistes de ces thématiques. Donc, en lien avec eux, qui ont des éléments de diagnostic sur l'insertion, sur la santé, etc. on a un travail de collecter tout ça »*.

Le diagnostic, et le projet d'action du territoire qui en découle, sont élaborés avec les services de la ville (sur les différentes thématiques) et avec les structures localement (centres sociaux, MJC, écoles, centres de santé...). Etant donné l'ampleur des domaines touchés par une politique intégrée, l'ensemble des acteurs localement est sollicité pour vérifier *« si les éléments de diagnostic qu'on a nous, c'est aussi ce qu'ils ont repérés »*. Ainsi un élément de diagnostic peut venir aussi bien des services de la ville que d'une MJC. Ensuite, les éléments récoltés sont confrontés pour définir collectivement *« c'est quoi la priorité si on veut faire que le territoire se développe »* et proposer un projet de territoire intégré.

Elaborer un diagnostic partagé, tant au niveau des cinq communes participant au programme qu'à l'intérieur de celles-ci, suppose de mettre autour d'un même problème et un territoire commun (l'exclusion d'un secteur de la ville, par exemple) un ensemble d'acteurs et favoriser, autant que

possible, la définition commune de la réalité et la définition de ce qui pose problème, donc sur un référentiel d'action commun. Ensuite, sur la base de ce référentiel, choisir priorités et modes d'action.

Le programme URBAN impulse donc cette nouvelle manière de définir problèmes et potentialités avec l'ensemble des acteurs du terrain. Par contre, il se pose la question de la capacité des acteurs de terrain d'actualiser ce diagnostic régulièrement. Dans un contexte de rapides changements économiques et sociaux, et de mobilité accrue des populations, une telle actualisation s'avère nécessaire, mais les acteurs de terrain, pris dans l'action n'ont souvent pas le temps, ni les moyens de l'assurer. Un chef de projet exprime cette difficulté : *« C'est compliqué sur la durée je trouve d'avoir un travail comme ça d'actualisation sans cesse, du diagnostic, des projets. A un moment donné on lâche forcément à un endroit, on s'investit plus ailleurs. Et, il faudra qu'on trouve d'autres porteurs, de partenaires extérieurs aussi, ça peut être aussi des cabinets de consultants aussi »*. La nécessité de faire appel à d'autres porteurs et de créer des partenariats se fait donc sentir sur le terrain. On verra par la suite dans quelle mesure ce partenariat est réalisé et réalisable sur le terrain.

#### Prendre en compte les habitants

Une autre spécificité dans la méthodologie du programme URBAN, est l'exigence d'associer les habitants, autrement dit, les usagers de la ville, à l'élaboration du diagnostic et la définition du projet de territoire. Cette exigence a comme point de départ le constat selon lequel un projet, quel qu'il soit, ne peut fonctionner que là où les personnes ont été consultées et ont souhaité ce projet : *« A un moment donné, ça nous obligeait ou ça nous permettait d'introduire véritablement dans la manière de gérer les actions la question de la participation des habitants »*.

Ainsi Echirolles, il a été créé un outil spécifique, l'Atelier Public Urbain et Social (APUS), qui a permis aux habitants de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet urbain des quartiers Ouest. Cet atelier avait pour vocation non pas de présenter un projet déjà avancé mais bien de définir ce projet ensemble : *« C'était eux qui nous disaient ce qu'ils avaient envie de faire. Ce n'est pas nous qui sommes arrivés avec un projet déjà tout ficelé »*.

Il est important de noter que cette manière d'élaborer un projet avec les habitants suppose, d'une part, la participation et l'implication des habitants, mais de l'autre, un changement dans la manière d'être et de travailler des techniciens. A la manière de travailler selon laquelle l'architecte ou l'urbaniste, en tant qu'expert, réfléchit à lui tout seul au meilleur projet qu'il peut proposer, se substitue à celle où il doit rencontrer les habitants, récolter leurs désirs, discuter, leur faire des propositions sur ce qui est possible d'être réalisé, leur laisser le choix, etc. Cette manière de travailler suppose donc qu'il accepte de « perdre » une partie de son expertise, se mettre au service des habitants, et dans un sens accepter qu'ils détiennent, eux aussi, une part de l'« expertise sur la ville ». Le changement donc dans la manière de penser, voir et faire la ville, exige le changement de manière d'être et de travailler des acteurs, sujet qui sera traité par la

suite.

Un chef de projet évoque donc le fait que le programme les a amené à *penser la ville un peu autrement – avec les habitants*. Dans quelle mesure cette manière de penser et faire la ville – avec la ville – pourra être généralisée sur l'ensemble des projets et mise en place dans la durée, reste à étudier après la fin du programme URBAN.

### Evaluer les actions

Autre point méthodologique inscrit dans les obligations du programme, est celui de l'évaluation rigoureuse et régulière des actions menées, et du programme en général. En ce qui concerne l'évaluation des actions réalisées, celle-ci est fondée sur des indicateurs que les porteurs de projets sont obligés à définir dans les dossiers actions. La définition de ces indicateurs de résultat et d'impact, ainsi que leur pertinence, apparaît comme une des difficultés principales pour les acteurs locaux. En effet, le nombre des mètres carrés réalisés ne peuvent en rien renseigner sur la fréquentation d'un équipement et le rôle qu'il joue sur le territoire (en terme de création de nouvelles centralités, par exemple). La position de la Commission européenne en ce qui concerne la présence d'indicateurs quantitatifs, est celle de tout financeur pris dans les délais d'un mandat et des comptes à rendre à la fin d'un programme : « *Même si le principal est que les habitants aient envie de rester dans leur quartier, on a quand même besoin de ces indicateurs pour mesurer l'impact* ». <sup>69</sup>

Une évaluation intermédiaire du programme a été réalisée en 2003, et une évaluation à mi-parcours est en train d'être préparée en 2006. L'évaluation finale du programme aura lieu après la clôture du programme en 2008. Cette évaluation est basée sur des données de réalisations concrètes, ainsi que sur des entretiens avec des élus, techniciens et acteurs socio-économiques du territoire (commerçants, parents d'élèves, animateurs...). Hélène Lacroix, dans un travail réalisé sur l'évaluation concomitante du contrat de ville et des dispositifs GPV et PIC URBAN, souligne le fait que « *si les vertus de l'évaluation pluraliste, c'est-à-dire, à plusieurs voix, semblent relativement claires, il n'en est pas de même des conditions de mise en œuvre* ». <sup>70</sup>

L'intérêt de l'expérience grenobloise réside, selon elle, dans le fait qu'à partir d'une même méthode sur deux sites (GPV et PIC URBAN), les résultats ont sensiblement divergé. Pour le PIC URBAN, l'instance d'évaluation a bien fonctionné tandis que pour le GPV, l'essai a été moins concluant. A partir de 2004, l'instance du GPV a été dissoute tandis que celle du PIC a demeuré active. Un des facteurs d'explication de cette disparité est liée à la nature des programmes. Le PIC URBAN, procédure européenne très cadrée, a facilité le travail de l'instance qui se moule dans les échéances de rendu du programme. Le GPV n'étant pas tenu par un tel formalisme, la mise en place de l'instance a demandé une « mise de départ » plus importante, et finalement l'étiollement de l'instance.

---

<sup>69</sup> Représentant de la Commission européenne, comité de suivi, 1 décembre 2005

<sup>70</sup> Hélène Lacroix, *Evaluation pluraliste. L'expérience de l'agglomération grenobloise*, Cahiers du CRDSU, septembre 2004

On voit donc clairement le rôle du cadre et de l'encadrement proposé par le programme URBAN pour assurer la mise en place de cette méthodologie « nouvelle » fondée sur l'élaboration d'un diagnostic préalable, la prise en compte des acteurs socio-économiques du terrain et l'évaluation rigoureuse et régulière des actions menées. Le corollaire direct du PIC URBAN, soumis par l'Europe à l'obligation d'évaluer, a donc été qu'il a pu / su maintenir la mobilisation de son instance.

Obligation européenne ou référentiel en voie de réalisation?

Il se pose donc la question, d'autant plus pressante avec la fin du programme en 2006, de savoir si cette méthodologie d'action pourra être maintenue sur le terrain sans les obligations et exigences, appuyées par des apports financiers importants, de l'Union européenne? D'une part, l'expérience du GPV laisse croire que les acteurs du terrain n'arriveront pas à maintenir une telle mobilisation sans un cadre et un encadrement rigoureux et que la volonté n'y est pas suffisante. D'autre part, les chefs de projets et l'équipe PIC URBAN semblent partager cette nouvelle manière de penser et voir la ville, et observent un nombre croissant de personnes intéressées par la démarche. Un chef de projet déclare : *Ce qui avance c'est le nombre de sollicitations, le nombre des projets. « Il y a plus de personnes intéressées... Mais après au niveau des répercussions dans la société c'est encore très, très ancré... Effectivement depuis deux ans et demi il y a vraiment un accroissement des projets, c'est vraiment en train de démarrer. Il y a de plus en plus de sollicitations y compris hors du PIC, voire nationales »*. Une personne de l'équipe PIC URBAN partage le même constat : *« Il y a de plus en plus qui commencent à s'intéresser. Ça commence à devenir connu. Il y a aussi d'autres villes, hors PIC URBAN qui s'intéressent, qui appellent... les sollicitations se font, de plus en plus »*.

## 4.2. Changements dans la manière de travailler ensemble : le défi de la coopération

Les nouvelles manières de penser et voir la ville, supposent donc des nouvelles manières de faire la ville – avec la ville. Faire avec la ville, c'est faire avec les problèmes et potentialités du terrain, faire avec les acteurs socio-économiques, mais aussi faire à travers de nouvelles formes de coopération entre communes, services et institutions qui interviennent sur le même territoire. Selon Claude Jacquier « avec l'affaiblissement des gouvernements centraux, villes et régions urbaines sont placées dans la situation d'articuler les logiques économiques, sociales et environnementales qui sont au cœur de la compétitivité européenne. C'est à leur niveau que peuvent s'organiser concrètement les différentes formes de coopération : coopération territoriale entre acteurs publics et privés, coopération verticale entre niveaux institutionnels, coopération horizontale ou transversale entre champs de compétences et services différents ».<sup>71</sup>

**Si les villes et régions urbaines sont les lieux par excellence où peuvent s'organiser ces différentes formes de coopération, cette organisation s'avère difficile à construire, ou tout de moins, à provoquer.** Les techniciens de l'équipe PIC URBAN sont conscients que « *c'est un gage de réussite de le faire ensemble. Parce que l'appropriation elle vient à partir du moment où les gens comprennent ton objectif, comprennent ce que tu veux et puis peuvent y mettre dedans ce qu'ils ont envie d'y mettre, et arriver à trouver un juste milieu entre tout ça. Et puis aussi, on fait ça parce qu'il nous semblait que dans URBAN, la meilleure manière de travailler, c'était aussi un des objectifs du programme, d'arriver à travailler ensemble sur des choses* ». Par contre, la réalité du terrain démontre que cette coopération, ce faire ensemble, sur le terrain est loin d'être assuré. Il s'avère que c'est un programme politique qui ne suscite pas forcément l'adhésion aux valeurs qu'il implique.

Si on retrouve souvent des mots comme partenariat et coopération dans les programmes politiques, sur le terrain, différentes logiques institutionnelles et / ou intérêts professionnels persistent et empêchent souvent la coopération entre acteurs. D'ailleurs, la coopération apparaît plus comme un processus souvent conflictuel, donc à négocier et à construire en permanence, que comme un processus fluide lors duquel l'ensemble des acteurs adhèrent aux mêmes valeurs, poursuivent les mêmes objectifs à travers les mêmes méthodes d'action.

Dans la partie qui suit, on va voir comment les techniciens des communes participant au programme décrivent ou évaluent le partenariat entre les communes, entre services à l'intérieur des communes, et entre institutions.

---

<sup>71</sup> JACQUIER, Claude, *Compétitivité européenne : le rôle mésestimé des villes et des régions urbaines*, août 2004, [www.urbact.org](http://www.urbact.org)

## a) Coopération territoriale : partenariat entre les communes

### La Métro et l'intercommunalité

Les grandes lois de décentralisation de 1982-1983 ne concernaient pas l'échelon intercommunal. L'intercommunalité a connu un premier tournant avec la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, selon laquelle la fédération des moyens est perçue comme la voie la plus pertinente d'organisation d'un projet de développement.<sup>72</sup> Selon les termes de cette loi, l'**intercommunalité** permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Grenoble Alpes Métropole, communément appelée la Métro, étant un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) a donc pour vocation de permettre la coopération entre communes. Avec la loi du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », qui visait à équilibrer les disparités entre territoires, la Métro a choisi de devenir une communauté d'agglomération.

En ce qui concerne la coopération intercommunale sur l'agglomération grenobloise, il est intéressant de noter que le premier syndicat intercommunal remonte aux années soixante, au lendemain de la conquête de la municipalité de Grenoble par Hubert Dubedout (1965). **S'il est vrai que Grenoble est considéré comme un précurseurs en matière de coopération intercommunale en France, il est vrai également qu'on est en présence de pouvoirs communaux très forts qui rendent difficile la définition d'une vision d'ensemble et d'une véritable politique d'agglomération.** De fait, sur le terrain se fait donc sentir le manque de légitimité de l'échelon intercommunal : *« Il n'y a pas de voix intercommunale! »*

En effet, si les communes ont l'habitude de travailler ensemble, c'est à travers des syndicats intercommunaux. Ces syndicats représentent des regroupements de communes qui permettent aux communes de regrouper leurs moyens pour construire une base sportive, une salle culturelle, etc. Il s'agit de coopérations pluricommunales qui fonctionnent bien, mais elles fonctionnent sur des sujets particuliers, et surtout des sujets à caractère technique. Il s'agit plutôt de la gestion urbaine ou de service urbain. Par contre, le travail sur des sujets plus transversaux comme, par exemple, la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes s'avère plus difficile aux niveau de l'intercommunalité : *« L'espèce de passage de ces grandes thèmes au niveau local n'est pas tout à fait évident et il faut vraiment que les élus locaux comprennent ou sentent qu'ils peuvent dans leur action à eux y apporter quelque chose ».*<sup>73</sup>

La Métro en tant qu'intercommunalité a donc une longue tradition dans le montage de projets d'agglomération (le tramway ou le stade, par exemple). Il s'agit dans ces cas de projets techniques et qui intéressent les communes. A travers ces projets, la Métro travaille avec les différentes

<sup>72</sup> VITAL-DURAND, Emmanuel, *Les collectivités territoriales en France*, éd. Hachette, 1994, 2004, Chapitre 6 : La coopération locale, pp. 103-125

<sup>73</sup> Entretien avec directeur des Politiques urbaines à la Métro

communes, mais elle ne travaille pas avec ces communes *en même temps*. La Métro travaille donc individuellement avec chacune des communes lorsqu'elle travaille sur le territoire de celle-ci.

#### La Métro guichet financier et médiateur entre acteurs

Dans le cas du PIC URBAN, la Métro en tant qu'autorité de gestion joue le rôle, d'une part, de guichet financier qui se réduit à la redistribution du financement européen aux communes, et de l'autre, de médiateur qui facilite la coopération entre les communes. En dehors du programme URBAN, où le rôle de la Métro est explicitement défini, il s'avère que la Métro a beaucoup du mal à jouer ce rôle de médiateur, faute de légitimité et suite à des relations communales conflictuelles. Selon l'équipe URBAN : « *La Métro sait très bien distribuer l'argent, par contre ce qu'elle a beaucoup de mal à faire, c'est d'arriver à faire des projets qui intéressent quelques communes, et faire le projet avec ces communes là. Alors, ça c'est des choses que arrivons maintenant à faire au PIC URBAN* ».

L'équipe évoque également une difficulté majeure qui est celle de motiver et mobiliser les communes autour d'un projet d'utilité *commune*, c'est-à-dire pour toutes les communes : « *Lorsqu'on parle de projet commun, tout le monde se sauve* ». Selon le chargé de mission développement des projets de l'équipe PIC URBAN il n'y a pas de véritables projets communs sur l'agglomération hors GPV et PIC URBAN : « *A part le PIC URBAN et le Contrat de Ville ce qui concerne très peu de communes sur l'agglomération, toutes les autres actions sont soit de la compétence de la commune, soit une compétence transférée à l'agglomération, et c'est l'agglomération qui s'en occupe. S'il y a des actions en commun, c'est parce qu'on essaie de le faire, nous, au PIC* ».

Un chef de projet, fait le même constat de son côté : « *L'intérêt du dispositif PIC URBAN c'est qu'il a vraiment impulsé une dynamique qui n'aurait pas existé sinon : il faut travailler dessus, faites-le! Et d'un autre côté ça donne un cadre rigide aussi qui oblige les communes à travailler ensemble alors qu'elles n'en ont pas envie* ». Dans le même sens une chargée d'études à l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG) déclare que « *s'il n'y avait pas les moyens financiers du PIC ou du GPV, je pense que ce sera difficile de garder ce semblant de partenariat* ».

Tous les acteurs de terrain constatent le fait que sans le PIC URBAN ou le GPV, le partenariat n'aurait pas existé de la même manière entre communes. Ils font part également du constat que les intérêts communaux priment sur l'intérêt intercommunal et que c'est très difficile d'avoir une réflexion intercommunale. Monter des projets en intercommunalité, c'est-à-dire que plusieurs communes portent ce projet s'avère donc extrêmement difficile : « *la démarche communale prime toujours sur l'intercommunalité. De toute façon les communes sont toujours beaucoup plus attentives à ce que les projets aient de retombées pour elles. Et quand elles ont de l'énergie à investir, elles vont l'investir au niveau communal et pas intercommunal* ».

Le chargé d'études de l'AURG constate que lors des comités de suivi « *les élus ne s'intéressent pas à ce qui ne les concerne pas! S'en fichent carrément lorsqu'on parle d'une autre commune* »,



et un chef de projet partage son expérience des comités de pilotage : « *quand tu vois les comités de pilotage tu vois que c'est des gens qui n'ont pas envie de travailler ensemble. Parce que ça s'engueule. C'est que des : toi t'as eu plus que moi! C'est que ça les discussions. Et à aucun moment : qu'est-ce qu'on peut faire ensemble?* ».

### Fortes logiques de cloisonnement dans les communes

Cette difficulté de travailler ensemble entre communes s'explique en partie par le manque de temps même si la plupart des chefs de projets avouent que c'est plutôt parce qu'ils ne prennent pas le temps, mais surtout par une certaine culture professionnelle. **Cette manière de voir le territoire et ses problèmes sous un angle plus large qu'on a évoqué précédemment, bute sur des logiques de cloisonnement et la difficulté à appréhender la nécessité de travailler en commun** : « *On avait, les uns et les autres, sur ces territoires suffisamment de problèmes ou de projets prioritaires identifiés comme tels pour se concentrer sur des problématiques plutôt de notre territoire avant de s'acharner à chercher de solutions communes* ». Un autre chef de projets exprime la même chose : « *Je ne pense pas que c'est parce qu'on ne voulait pas travailler ensemble, c'est plutôt parce qu'on avait beaucoup à faire chez nous* ».

L'idée donc que les communes peuvent rencontrer un certain nombre de problèmes proches, et que ces problèmes peuvent être l'objet d'une réflexion commune et que des actions en commun peuvent être plus efficaces, semble avoir encore du chemin à parcourir. Certains chefs de projets déclarent même que « *de toute façon les préoccupations ne sont pas les mêmes. Une grande ville comme Grenoble n'a pas forcément les mêmes préoccupations que Sassenage* ».

Si l'ensemble des acteurs du terrain déclare que le programme URBAN pousse les communes à se rencontrer et que la Métro permet cette rencontre, ils sont plusieurs à exprimer le fait qu'ils n'ont pas réellement fabriqué de projet commun. Participer au même programme fait que les communes ont eu des objectifs et des méthodes d'action communs, sans pour autant monter de projets en tant que tels : « *Ce qui est commun c'était les axes stratégiques... On peut dire qu'on travaillait sur les mêmes choses mais on ne travaillait pas ensemble. On était dans le même dispositif* ».

A moins de considérer donc le programme URBAN lui-même en tant que projet commun monté par les cinq communes, il semble que celles-ci n'ont pas véritablement travaillé ensemble, sans oublier tout de même les trois projets transversaux du programme : Maison pour l'Égalité, les Berges de Drac et l'Accès du Public au Multimédia. Ces projets se présentent comme une certaine avancée dans la définition et la mise en place de projets communs. Le PIC URBAN peut donc être considéré comme lieu d'expérimentation de la mise en place d'une coopération entre les communes qui dépasse le partenariat autour de projets purement techniques. **Cette expérimentation a permis d'une part de formuler le constat que la coopération entre communes s'avère souvent conflictuelle, et d'autre part, de proposer d'autres orientations pour l'action.**

### Lieu de coopération... conflictuelle

En ce qui concerne la mise en place du projet Maison pour l'Egalité par exemple, au-delà de la réalisation physique de la Maison elle-même, la définition du projet qu'elle abrite s'avère fort problématique. La chargée de mission déclare que les difficultés viennent « *plus des relations communales, intercommunales que d'autre chose* ». Le comité de pilotage de la Maison pour l'Egalité, composé par des élus et les techniciens des cinq communes, et par des financeurs paraît totalement inefficace pour définir en commun des objectifs et une stratégie commune en ce qui concerne le projet. La question sur l'avenir de la Maison pour l'Egalité, ne semble pas avoir été abordée lors de ces comités : « *Le comité de pilotage large fonctionne très mal parce que ça fait trop de monde et c'est des gens qui sont peu impliqués. Et quand ils viennent, ils sont moins dans le contenu que dans le chipotage* ». Il paraît donc que ce lieu, initialement prévu pour être un lieu qui permettrait la coopération entre communes autour d'un objectif commun, est devenu au cours de route un lieu de conflit plus qu'un lieu de travail : « *La réalité du dispositif qui est très compliqué et très conflictuelle ce qui ralentit énormément les choses* ».

Malgré ces difficultés, il est intéressant de noter qu'il s'avère plus facile d'essayer de créer de coopérations sur des nouvelles thématiques (comme l'égalité femmes/hommes ou les nouvelles technologies) sur lesquelles les communes n'ont pas eu le temps de développer des réflexions très poussées et de s'engager dans des démarches fortes (comme c'est le cas de l'éducation ou l'insertion). Etant donné les difficultés évoquées, il se pose la question de savoir dans quelle mesure la coopération est possible et réalisable entre communes de l'agglomération?

### L'avantage d'être plusieurs

Si la coopération entre communes est souvent conflictuelle, la comparaison du PIC avec le GPV fait ressortir un autre constat important selon lequel il est parfois plus possible et plus réalisable de faire travailler cinq communes ensemble plutôt que deux. Dans le cadre du GPV, pour des raisons politiques et historiques, Grenoble et Saint-Martin-d'Hères rencontrent une très grande difficulté de travailler ensemble. Le PIC URBAN met autour de la table cinq communes, ce qui permet dans une certaine mesure d'annuler nombre d'oppositions. Le chargé de mission développement des projets de l'équipe PIC URBAN déclare que «  *finalement quelques fois c'est plus facile de faire travailler cinq communes que deux, ensemble* ».

## **b) Coopération horizontale ou transversale : partenariat entre les services**

En ce qui concerne la coopération entre les services communaux, on constate que tous les cas de figures sont présents – des services qui coopèrent et d'autres qui vivent les services chargés du programme URBAN comme une concurrence. Cela dépend donc complètement des services, et au-delà des services, des personnalités qui y travaillent.

Un chef de projet constate donc qu'il y a tous les cas de figure possible : *« On a ceux qui appellent au secours quand ils se rendent compte qu'ils ont besoin de la connaissance qu'on a nous du secteur. Et ils appellent un peu au dernier moment. Et puis, on a ceux qui pensent vraiment à nous, dès en amont et avec lesquels on a du travail. On a tous les cas de figures et c'est pas si automatique que ça »*. La coopération dépend donc complètement des services et lorsque difficulté de coopération existe, cela peut être révélateur de tensions entre les élus qui même s'ils sont de la même couleur politique, n'ont pas forcément le même référentiel d'action : *« des fois, il se joue là aussi la concurrence entre les élus qui se répercute forcément sur notre travail à nous »*.

Au-delà des services, il s'avère que la mise en place d'une coopération entre services, ou pas, est étroitement liée à des personnalités : *« On a vécu des changements de responsable qui ont complètement changé... Si le responsable de service n'est pas dans cette culture là de se dire : peut-être que je ne peux pas raisonner... par exemple, l'Education c'est un des services avec lesquels on a beaucoup de mal au niveau de la mairie, le service Education réfléchit en termes de projet éducatif pour l'ensemble de la ville, et, a vraiment beaucoup de mal à se dire : il y a peut-être des territoires, géographiquement, qui nécessitent pas forcément le même projet politique. En tous cas un projet un peu plus boosté. Si le responsable du service ne se dit pas ça, et si bien sûr il n'a pas ce rôle d'encadrement dans son service, cela ne se fait pas. Ils mènent leur coordination d'acteurs éducatifs tous seuls, avant de mettre en place une action ils ne vérifient pas avec nous si c'est ça qu'il faut faire avant autre chose, etc. Donc, on a beaucoup de difficultés... ça se passe pas forcément très sagement même à l'intérieur de la ville »*.

**Lorsque l'on dit aussi que la mise en place d'une coopération entre services est en lien direct avec les personnes qui les animent, il s'agit non pas du caractère des personnes en tant que telles, mais plutôt de la sensibilité, et souvent d'une formation initiale qu'ils ont ou pas en matière de développement local. Il s'agit donc d'avoir, ou pas, une vraie culture de partenariat :** *« On gère les dispositifs très bien, on gère les enveloppes budgétaires très bien, mais par contre, le travail un peu de partenariat qui est à mettre en place ou la méthodologie de projet c'est pas forcément tout le monde qui l'a. Et c'est là que ça frictionne un peu. Des fois on met très longtemps pour déboucher sur autre chose »*.

Lors des comités de suivi, des problèmes de communication interne des communes apparaissent : mauvaise communication entre services, ainsi qu'entre élus et techniciens. Seule une étude plus approfondie des circuits d'information dans chacune des communes pourrait permettre de tirer des constats plus concluants.

### **c) Coopération verticale : partenariat entre les institutions**

Lorsqu'il s'agit de mettre en place de politiques urbaines intégrées, la coopération entre institutions qui interviennent sur le même territoire est aussi nécessaire que la coopération entre communes et services. Tout un travail est donc à faire avec les institutions partenaires. D'une part, c'est vrai, le programme URBAN, favorise la participation financière de l'Etat, Conseil Régional, Conseil Général, etc., de l'autre, tout un partenariat est à mettre en place entre acteurs locaux et institutions en fonction des compétences qui sont les leurs : le Conseil général a des compétences sur l'insertion, l'Education nationale les compétences sur l'éducation, etc.

#### Des logiques professionnelles différentes

La coopération entre institutions, de la même manière que les autres types de coopération, ne se fait pas toujours de manière automatique. Des logiques professionnelles différentes se rencontrent dans la mise en place de ces coopérations, ainsi que des appartenances institutionnelles. En parlant de « blocages » entre institutions, les techniciens impliqués dans le PIC URBAN évoquent le plus souvent la coopération quelque peu conflictuelle avec le Conseil général.

**Si on ne peut pas parler de conflit ouvert, on constate que la coopération entre les communes et le Conseil général, ne se passe pas toujours de manière fluide.** Des enjeux de pouvoir et d'appartenance institutionnelle s'y trouvent derrière : *« Chacun son institution. Ce n'est pas la mairie qui va leur dire quoi faire. Je n'ai pas de consignes à avoir de la part d'autres personnes »*. Si la coopération entre les institutions n'est pas toujours facile, les chefs de projets sont conscients de la nécessité de la mettre en place car on *« ne peut pas travailler seul »*. La nécessité aussi de prendre en compte la position professionnelle de l'autre et s'inscrire dans un jeu de pouvoirs : *« Solliciter une assistante sociale pour dire : j'ai besoin que vous fassiez un travail sur les revenus de cette personne là, sa capacité à augmenter ou pas sa part de loyer... Quelque part on sollicite un professionnel. Il peut nous dire « Niet », quoil »*

#### Des niveaux institutionnels multiples

Logiques et identités professionnelles s'entrecroisent de même que les niveaux institutionnels. Si on observe des jeux de pouvoir entre les acteurs des différentes institutions, il va de même pour les institutions elles-mêmes. De plus, on observe un France un extraordinaire feuilletage de niveaux institutionnels : l'Europe, l'Etat, la Région, le Département, l'agglomération et la commune, et effectivement, plus il y a de strates, plus il est nécessaire de s'équiper de moyens pour communiquer entre eux.

Dans un contexte de multiplicité de strates institutionnelles, élus et techniciens des communes de l'agglomération grenobloise, se positionnent en faveur de l'agglomération et de la Région comme niveaux pertinents d'action, et déclarent le département comme un niveau de plus en plus « vidé » de cohérence et de sens. Une certaine concurrence se fait sentir dans les paroles d'élus lorsqu'ils déclarent que dans une période où la Métro ne dispose pas de moyens financiers suffisants, le

département très peu endetté ne participe pas aux efforts pour développer l'agglomération en tant que pôle de compétitivité : « *On dirait que l'agglomération n'est pas dans le département* ». <sup>74</sup>

**On constate également un manque de communication entre les structures.** Les techniciens de l'agglomération font part également du manque de visibilité des actions menées dans le cadre de la Politique de la ville par le Conseil général : « *Sur la Politique de la ville on a un peu du mal à savoir comment le Conseil général de l'Isère qui est en train d'organiser la territorialisation de son action va articuler la Politique de la ville et l'action sociale. C'est des choses qu'on ne sait pas si le Conseil général l'a énoncé* ». Ainsi, le travail en collaboration avec le Conseil général apparaît plus comme un souhait (« *on pense qu'il y aurait un moyen de mieux travailler avec eux et avec les communes pour la mise en synergie de cette action sociale de proximité* ») que comme une réalité sur le terrain.

#### Créer du partenariat ou créer des lieux d'échange?

La coopération, qu'elle soit territoriale, horizontale ou verticale, est donc un processus conflictuel. Bien souvent cette conflictualité ne s'exprime pas à travers des oppositions ouvertes mais davantage à travers différents mécanismes de blocage au niveau des circuits d'information notamment. On assiste donc au niveau de l'agglomération grenobloise à des conflits entre logiques professionnelles, secteurs thématiques et enjeux de pouvoir forts. On constate que si le programme URBAN a donné un cadre réglementaire et assuré un encadrement rigoureux, les acteurs de terrain n'ont pas le sentiment d'avoir réellement travaillé en commun : « *On n'a pas construit véritablement de projet commun* ».

On ne peut donc pas dire que le programme a créé du partenariat, ou du moins, permis la coopération entre communes de l'agglomération. **Cette coopération apparaît plus comme une obligation que comme une volonté réelle de travailler en commun. Par contre, le PIC URBAN a permis d'expérimenter un certain cadre et une méthodologie d'action, et d'en tirer des conclusions.** Si la plupart des chefs de projets considèrent que peu de projets ont été fabriqués en commun, la notion d'« échange » d'expériences ressort comme une valeur ajoutée possible du programme : « *Je ne dirais pas qu'on a travaillé en commun, je dirais qu'on a plus échangé en commun. Par exemple les modalités mêmes de l'instruction et de la programmation font qu'on était effectivement au moins informés sinon... il y a eu des discussions sur les différentes actions proposées par les uns et les autres* ». Un autre chef de projet évoque la même chose : « *On s'est quand même vu régulièrement, il y avait les comités techniques, les comités de suivi, on a pu échanger sur les actions* ».

Etant donné la difficulté d'avoir une réflexion intercommunale et de monter de projets en intercommunalité sur l'agglomération grenobloise, un chef de projet évoque la possibilité de mettre en place des lieux d'échanges plutôt que d'essayer de créer de partenariat entre communes : « *Ce qui marche mieux et ce que j'aimerais pouvoir développer c'est tout l'aspect formation,*

---

<sup>74</sup> Parole d'élus lors de comité de suivi, 1 décembre 2005

*capitalisation* ». Les communes peuvent avoir un intérêt à échanger au niveau des pratiques et des expériences sans que cela leur demande de monter de projets ensemble. Echanger simplement de connaissances et d'outils : « *Là dessus je pense qu'il y aurait de quoi à faire* ».

Comme on peut constater, la coopération qu'elle soit au niveau des communes, des services ou des institutions impliqués sur le même territoire, est loin d'être un processus fluide. Des logiques professionnelles différentes, un cloisonnement fort entre secteurs, ainsi que les conflits alimentés par des enjeux de pouvoir entre communes et différents niveaux institutionnels, représentent les obstacles principaux pour coopérer. Pour dépasser ces obstacles des changements dans les manières de penser et faire la ville, ainsi que dans la manière d'être et de travailler des acteurs eux-mêmes, s'avèrent être nécessaires.

Si le programme URBAN assure le cadre et l'encadrement pour déclencher un tel processus, celui-ci demande également du temps et la mise en place de différentes stratégies pour arriver à modifier logiques et comportements. Dans ce sens, un chef de projet déclare : « *Ça se fait. Il faut démarrer petit. Il faut arriver à persuader un peu. Il faut des fois faire appel à la hiérarchie ici ou là pour débloquer de comportements professionnels qui bloquent un peu la machine* ». Il ne suffit donc pas de mettre en place les structures de partenariat, il faut encore développer une culture de partenariat. Cela demande du temps et fait partie d'un processus plus large de conscientisation et de responsabilisation.

Peut-on donc conclure à l'extrême difficulté, voire l'impossibilité de mise en place de coopérations entre acteurs locaux et niveaux institutionnels? Faut-il réformer le système politico-administratif français et mieux définir la place et la légitimité des niveaux institutionnels? Ou, faut-il chercher des facteurs d'explications liés à l'histoire et la situation politico-administrative propre de l'agglomération grenobloise? Dans ce cas, il serait intéressant de se tourner vers d'autres sites URBAN en France, et pourquoi pas à l'étranger. Ou, peut-être peut-on faire l'hypothèse, plus optimiste, selon laquelle des changements aussi importants que le changement de la manière de faire la ville ainsi que de travailler ensemble sur un même territoire, s'opèrent dans des cadres temporels plus longs que la durée d'un programme ou d'un mandat électoral?

## **5. Modifications du système politico-administratif de la ville**

Si chaque ville peut être considérée comme étant le lieu privilégié de la régulation des tensions économiques, sociales, culturelles, etc., une régulation politique est nécessaire. Cette régulation appelle donc une **mutation des systèmes politico-administratifs**, ainsi que des ressources et des moyens mobilisés. Si on ne peut pas dire que la mise en place du PIC URBAN contribue à lui tout seul à modifier l'organisation politico-administrative d'un territoire, la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne porteuses de nouveaux référentiels d'action ont sans doute un impact sur le système de gouvernement local de la ville. La mise en place du nouveau référentiel d'action urbaine intégrée demande, d'une part, des mutations de comportements des acteurs sociaux, mais de l'autre, des changements organisationnels et institutionnels.

### **5.1. Nouveaux acteurs, nouveaux rapports de force : modification des réseaux d'acteurs**

Le processus de définition des politiques publiques au niveau européen, ainsi que la mise en place de ces politiques, peut favoriser l'émergence de nouveaux acteurs et de réseaux d'action publique. Dans ce sens, l'approche par *policy networks*<sup>75</sup> permet de mettre en évidence l'un des mécanismes essentiels de l'impact des politiques européennes au niveau national et infranational : elles tendent à transformer les réseaux d'acteurs qui constituent le support organisationnel des politiques publiques. Les politiques européennes ont donc pour effet de permettre à de nouveaux acteurs de s'introduire dans le jeu de définition des politiques publiques, dans le cas de ce travail, des politiques urbaines. Les politiques européennes créent un cadre plus souple et plus ouvert dans lequel, des acteurs peuvent sortir et entrer dans l'espace de l'action publique beaucoup plus facilement, et en fonction de leur capacité de s'organiser et de mettre en place des stratégies qui feraient d'eux des acteurs importants, voire incontournables.

A la différence des systèmes nationaux de politiques publiques, l'accès des acteurs à l'information pertinente est beaucoup plus difficile dans le cas des politiques européennes. Autrement dit, les acteurs se trouvent en présence d'un grand nombre d'informations (sites Internet de l'Europe, des institutions, etc.), la difficulté principale devient celle de trier les informations, de trouver les interlocuteurs clefs pour d'obtenir l'information pertinente, de se donner les moyens pour influencer ces informations. Pour reprendre les termes de Pierre Muller, la « complexité » et l'« opacité »<sup>76</sup> des systèmes de décision communautaires interpellent donc la capacité des acteurs de se mobiliser, d'être dynamique, se rendre présents à travers la participation et l'implication dans un certain nombre de réseaux, et encore faut-il que ce soient des réseaux pertinents. Donc, seuls les

<sup>75</sup> LE GALES, Patrick et Mark THATCHER (dir.), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des « policy networks »*, l'Harmattan, 1995

<sup>76</sup> MULLER, Pierre, « La mutation des politiques publiques européennes », *Pouvoirs*, n°69, avril 1994, p. 63-75

acteurs qui se donnent les moyens pour avoir à dispositions les ressources nécessaires, peuvent occuper une place privilégiée dans les processus de définition et de mise en œuvre des nouvelles politiques urbaines.

Ainsi, au niveau national les neuf sites qui participent au programme URBAN, ont créé le Réseau URBAN France. Si au départ ce réseau avait comme mission principale d'apporter une aide au montage technique et à la gestion administrative et financière du programme sur chaque site, progressivement celle-ci s'est élargie au point qu'aujourd'hui il s'agit de formuler et défendre une position commune. Ainsi, le réseau se veut un véritable lieu de débat et d'échange, et en même temps prend position par rapport à la future politique de cohésion en faveur du développement de la question urbaine.

Le réseau URBAN France fait donc partie des acteurs qui s'organisent pour créer leur image de la réalité, donner leur vision et défendre une position commune. Ainsi, il se faire connaître et reconnaître comme acteur... et comme acteur légitime dans la définition de politiques urbaines au niveau européen.

#### **a) La Métro comme nouvel acteur**

Au niveau de l'agglomération grenobloise, la Métro essaie de se positionner, elle aussi, en tant qu'acteur à part entière sur l'agglomération. Elle défend sa position de « niveau pertinent » d'action, et donc, sa légitimité à travers un certain nombre d'éléments. Ainsi la Métro, en tant qu'intercommunalité, appuie sa légitimité par le fait qu'elle représente un territoire autrement plus pertinent en terme de développement économique ou de projet urbain, que la commune ou le département. En effet, il apparaît plus pertinent de réfléchir et d'agir en terme de bassin de population et de bassin d'emploi, qu'en terme de découpages communaux.

D'une part, la Métro permet donc de mettre en commun un certain nombre de moyens humains et financiers sur tout ce qui est gestion des services urbains (ordures ménagères, développement économique, transport...). D'autre part, à travers la taxe professionnelle unique (TPU), elle permet de dépasser certaines concurrences des communes entre elles. Si avant l'adoption de la TPU, les communes se trouvaient en situation de concurrence, aujourd'hui les techniciens de la Métro soutiennent comme *évident* le fait qu'une entreprise s'implante au niveau de l'agglomération, et même implantée sur une commune, elle recrute son personnel dans un bassin de recrutements beaucoup plus large que le périmètre strictement communal.

**A travers la mise en place du programme URBAN, à la fonction plus économique et technique de la Métro en tant qu'intercommunalité, s'ajoute toute une dimension de médiation et de gestion de projets communautaires (au niveau de l'agglomération). La Métro, étant l'autorité de gestion du programme URBAN, se présente comme un acteur intermédiaire entre le niveau communal et l'Europe. Un intermédiaire qui, comme on a vu précédemment, veille à la gestion du programme et la bonne prise en compte des exigences de**



**l'Europe. D'une part, il s'agit donc d'assurer la médiation entre l'Union européenne et le local. De l'autre, plus qu'intermédiaire et traducteur, la Métro se présente comme incitateur à ce qu'un certain nombre de sujets soient repris en main par les communes et, éventuellement, traités en commun.**

Dans le cadre du programme SOLEIL, ce sont les questions du genre, des nouvelles technologies et de l'environnement à travers les projets Maison pour l'Égalité, Unité Mobile Multimédia et Berges du Drac. La Métro revendique donc ce rôle de médiateur et d'incitateur en évoquant sa proximité avec les communes. En effet, les élus de la Métro sont les mêmes élus que ceux des communes. Une fois de plus, la Métro revendique la pertinence de son niveau d'intervention de part cette fois-ci sa connaissance précise des besoins et difficultés que rencontrent les communes. Un technicien à la Métro déclare donc : *« Nous, on travaille, en connaissant mieux les difficultés de l'exercice que ne peut le connaître un fonctionnaire européen ».*

Sur l'agglomération grenobloise, dans un contexte de coopération difficile entre communes, la Métro apparaît également comme un médiateur entre communes. Les techniciens évoquent le fait que : *« Dans cette agglomération sur un certain nombre de sujets les communes ont du mal à échanger directement entre elles ».* Dans ce contexte, la Métro étant un établissement public de coopération, se propose comme étant un lieu neutre qui pourra les aider à travailler ensemble. En effet, la Métro à travers ses équipes de terrain joue le rôle d'un acteur neutre qui favorise l'échange sur un certain nombre de sujets et qui permet la coopération entre communes qui n'ont pas la même couleur politique, les mêmes priorités et orientations d'action. Un technicien de la Métro résume cette situation : *« Les communes entre elles, ont bien sûr leur proximité géographique mais elles ont aussi leurs disparités politiques qui les amène, ou pas, à souhaiter collaborer ensemble. De ce point de vue on représente un échelon plus neutre ».*

La Métro est héritière d'une longue tradition d'intercommunalité sur l'agglomération grenobloise mais pendant longtemps, cette intercommunalité se traduit uniquement par le transfert de blocs de compétences (transports urbains, déchets, etc.) de la part des communes vers l'échelon intercommunal. Il faut attendre les lois de décentralisation (Voynet et Chevènement) pour que l'intercommunalité se voit reconnaître comme échelon pertinent et légitime. La Politique de la ville y est inscrite comme compétence obligatoire.

**A travers la mise en place de la Politique de la ville, et du PIC URBAN en particulier, la Métro revendique une nouvelle place et une nouvelle légitimité en tant qu'acteur à part entière dans l'agglomération grenobloise. D'une part, la Métro profite de son rôle d'autorité de gestion des programmes urbains pour développer de nouvelles compétences dans le domaine de l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies urbaines d'agglomération. D'autre part, la Métro revendique une nouvelle légitimité fondée sur la pertinence et le rôle qu'elle joue en tant que médiateur entre niveaux institutionnels : entre l'Union européenne et les communes ou entre les communes elles-mêmes. Elle se propose donc comme un lieu neutre qui permet de neutraliser certaines oppositions politiques au niveau local, et comme un acteur doté de compétences**

désormais indispensables, et notamment celle de l'élaboration et de la gestion d'un projet global d'agglomération.

#### b) l'Etat – un nouveau positionnement?

Si, dans le domaine du développement urbain et social, on peut observer l'émergence d'un nouvel acteur, l'intercommunalité, les positions d'autres acteurs dans le champ peuvent se trouver remises en cause. L'Etat, par exemple, apparaît comme un niveau en pleine mutation. Sa place en ce qui concerne les politiques urbaines apparaît donc difficile à cerner. **On assiste, d'une part, au désengagement financier de l'Etat, mais de l'autre, à une forte volonté exprimée par celui-ci de garder la main mise sur la définition des orientations et objectifs des politiques publiques en France.**

A plusieurs reprises les techniciens de la Métro et des communes évoquent le désengagement de l'Etat dans le cadre du Contrat de ville. Dans le cas des GPV, l'Etat a donc dénoncé ses engagements au cours du programme en supprimant les lignes de crédits qui lui avaient été octroyés. Les crédits se sont progressivement retrouvés réduits et dès la troisième année, les crédits de fonctionnement particuliers ont été supprimés. Il fallait donc les prendre par ailleurs dans le Contrat de ville. Quant aux crédits d'investissement, les GPV devaient postuler à l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) pour pouvoir continuer à avoir des financements. Donc, l'Etat a rompu le contrat en cours de route.

Ainsi, courant 2005 mais surtout début 2006, avec la création de l'ANRU avec de nouveaux dispositifs et de modalités de financements d'Etat sur les territoires prioritaires, on observe un resserrage, une reconcentration des crédits d'Etat sur les quartiers très en difficulté, les quartiers prioritaires et réputés comme tels. Ce fléchage précis a fait sortir l'Etat de ses engagements par rapport au PIC URBAN, même si c'est dans une moindre mesure que dans le cas du GPV. L'Etat, a mis beaucoup de crédits sur les sites ANRU, et à partir du moment où les quartiers du PIC URBAN grenoblois ne sont pas labellisés ANRU, les crédits d'Etat n'ont pas pu être affectés sur ce territoire ou très peu.

L'Etat se retire donc et resserre son action dans le domaine du développement urbain. Dans un contexte d'euphorie, il risque de devenir un niveau d'intervention de moins en moins pertinent. Les problématiques communautaires sont de plus en plus traitées au niveau de l'Union européenne, et les problématiques locales par les niveaux qui se trouvent beaucoup plus près des réalités locales. Si, l'Etat n'a plus toute sa pertinence comme niveau d'action, il essaye de garder une certaine pertinence en tant que niveau de décision. Malgré la volonté de la Commission européenne de voir les fonds structurels gérés par les Régions, en France, l'Etat garde cette compétence. **L'Etat français se désengage donc financièrement mais renforce en même temps ses compétences en terme de décision et de gestion des crédits européens. Ce positionnement apparaît comme une manière de garder un certain pouvoir sur les**

orientations des politiques urbaines dans un contexte de changements politico-administratifs qui aient lieu à tous les niveaux.

### c) Département – Région : nouveaux rapports de force

Les mêmes rapports de force, les mêmes modifications de statuts et légitimités existent également au niveau des régions et départements. Si, avec les lois Voynet et Chevènement l'Etat soutient fortement les agglomérations en tant qu'échelon territorial important, ce soutien s'affaiblit en 2004. Une nouvelle loi de décentralisation met beaucoup plus l'accent sur l'échelon départemental en particulier, en transférant aux départements de compétences de l'Etat importants, notamment tout ce qui concerne les routes. L'échelon intercommunal est peu concerné, mis à part la possibilité de prendre la délégation des aides au logement. Ainsi, les techniciens de la Métro déclarent que c'était plus une décentralisation « *départementaliste* ».

A travers le transfert de compétences aux différents niveaux institutionnels, régional ou départemental, des enjeux de pouvoir se jouent. En 2004, lorsque la très grande majorité de Régions françaises sont passées à gauche, le gouvernement, de droite, n'a pas voulu faire une décentralisation qui donnait encore plus de pouvoir aux présidents des Régions. Et donc il a plutôt été choisi d'accentuer les pouvoirs des Départements, comme un contrepoids aux Régions.

Des jeux de pouvoir sont sans doute à l'œuvre dans les recompositions qu'on vient d'évoquer mais on peut constater également une vraie difficulté à réformer le système politico-administratif français. En évoquant la difficulté de réformer ce système, il faut peut-être poser une autre question, celle de la volonté de le réformer? **Dans un contexte d'eupéanisation qui favorise l'émergence de niveaux institutionnels nouveaux, et considérés comme plus pertinents – l'agglomération, la Région, l'Union européenne, on observe en France un attachement particulièrement fort aux échelons traditionnels – la commune, le département et l'Etat. Dans la difficulté de choisir entre la tradition et la nécessité de changer et de s'adapter à un contexte global en mutation, le système politico-administratif français, continue à évoluer dans une extrême superposition d'échelons territoriaux.**

## 5.2. Modifications organisationnelles à l'intérieur des institutions

Des modifications entre niveaux institutionnels ont lieu : certains émergent comme de nouveaux acteurs de la gestion urbaine, d'autres risquent de perdre leur position. Dans les deux cas on est en présence de différentes stratégies et jeux de pouvoirs. A part ces modifications, on observe également des modifications à l'intérieur même des institutions. Dans le cas de l'agglomération grenobloise, la mise en place du programme URBAN, donne lieu à une activité d'**adaptation organisationnelle**. On observe qu'un certain nombre de modifications ont lieu : d'une part, celles-ci sont impulsées par les modalités même du programme URBAN, et de l'autre, par les professionnels du terrain.

### **a) Modifications impulsées par le PIC URBAN**

Dans le cadre de la mise en place du programme URBAN, des modifications ont donc eu lieu dans l'organisation interne des communes. Il a été demandé aux communes de nommer un seul responsable administratif et financier par commune pour l'ensemble des projets menés dans le cadre du programme URBAN. Ceci dans l'objectif d'avoir un seul interlocuteur administratif et financier par commune et d'assurer de cette manière la cohérence dans la gestion des projets. Le rôle et les fonctions de ce responsable administratif et financier ont été préalablement définis par l'autorité de gestion. De plus, il a été explicitement demandé aux autorités communales de réaliser un travail d'appui au correspondant administratif et financier de manière à ce que sa mission soit connue par les autres services et qu'il soit donc légitime lorsqu'il recherche des informations ou des documents auprès de ses collègues d'autres services. Qu'il s'agisse de collègues des autres services ou même du supérieur hiérarchique, un long travail a été nécessaire puisque comme déclare un correspondant administratif et financier : *« Au départ mon chef ne me croyait pas que j'avais des contrôles. Il ne se rendait pas compte de l'importance de la gestion du PIC. Aujourd'hui, grâce aux notes que les contrôleurs rédigent et envoient régulièrement, il commence à s'en rendre compte »*. (Voir annexe)

De plus, à travers les exigences très précises des gestionnaires du programme (Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles, Autorité de paiement et Autorité de gestion), les méthodes de travail se sont retrouvées modifiées en ce qui concerne la présentation, le classement et la conservation de dossiers, factures et pièces justificatives. Un correspondant administratif et financier explique justement que d'autres financeurs, l'Etat et la Caisse des Dépôts et Consignations, demandent également les factures pour justifier la réalisation d'une action. Par contre, l'autorité de gestion et l'autorité de paiement du PIC URBAN sont les seuls à contrôler sur place et à vérifier l'éligibilité et la justification des factures, facture par facture : *« personne d'autre ne contrôle sur place. De plus le PIC demande où sont classées les factures, le lieu de l'archivage des pièces, comment sont-elles classées »*. De plus les gestionnaires du programme URBAN exigent à ce que tout soit explicite. Des notes de classification sont demandées au cas où la personne responsable quitte le poste. Ainsi, celle qui la remplace peut savoir exactement

comment les choses sont organisées et assurer de cette manière une certaine continuité dans la gestion des dossiers PIC URBAN dans chaque commune.

Ainsi, à travers la mise en place du programme URBAN, **des modifications dans l'organisation interne des communes ait lieu ce qui contribue fortement à l'harmonisation des procédures de suivi et gestion administrative et financière. Par contre, cette harmonisation ne concerne que la gestion des projets menés dans le cadre du PIC URBAN, et ne tient qu'aux exigences européennes. Etant considéré comme inutilement procédurière, par le personnel communal, cette organisation risque de disparaître avec la fin du programme.** A part ces quelques modifications, il reste qu'au bout de six ans de programme URBAN mené dans cinq communes de l'agglomération, certains services ne savent pas ce que c'est le PIC URBAN, et qu'un tel programme existe sur leur commune. Il reste donc le fait que les techniciens d'un service ne savent souvent pas ce qui se passe dans l'autre.

#### **b) Modifications menées par les professionnels du terrain**

D'autres changements dans l'organisation interne des institutions aient lieu sans qu'on puisse affirmer que la mise en œuvre du programme URBAN, ou d'autres programmes européens, les ont influencés directement. On peut faire l'hypothèse que le processus d'eupéanisation amène élus et techniciens à la réflexion sur l'organisation de leurs structures. Ces modifications sont donc bien à l'œuvre et font partie d'un processus d'adaptation à un contexte en mutation de la part des institutions sur l'agglomération grenobloise, de la Métro et des communes participant au PIC URBAN, en particulier.

##### *Au sein de la Métro*

Une réorganisation des services a eu lieu au sein de la Métro en 2002 afin d'adapter son organisation à ses nouvelles compétences. Ainsi, avant 2002, la Métro était composée de plusieurs petits services dépendant directement de la Direction générale. D'une part, il n'y avait pas d'échelon intermédiaire, et de l'autre, il n'y avait pas une différenciation entre ceux qui gèrent les services urbains, ceux qui dirigent les investissements, et ceux qui font la conception et l'animation de politiques publiques. Ces missions différentes étaient fusionnées au sein des services. La réorganisation effectuée en 2002 a eu pour résultat la création de grands services dépendants des sous-directions dotées de moyens propres. Les services chargés de la conception et de l'animation de politiques publiques, ce qui est d'ailleurs le cas de la Direction des Politiques Urbaines dont dépend l'équipe PIC URBAN, prennent une existence propre. Cette réorganisation traduit quelque part la reconnaissance des missions / fonctions de conception et animation de politiques publiques de certains services. Elle traduit également cette **volonté, qu'on a déjà évoquée, de la part de la Métro de se positionner non seulement en tant que gestionnaire de services urbains et simple « guichet financier » pour nombre de projets, mais également en tant que médiateur entre niveaux institutionnels et en tant qu'acteur à part entière dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques.**

### A l'intérieur des communes

Une réorganisation à l'intérieur de certaines communes a également eu lieu. Cette réorganisation concerne plus particulièrement les services gestionnaires de dispositifs dans lesquels ils sont soit en portage direct, soit en co-pilotage, tels que le Contrat de ville, le GPV, le PIC URBAN. Pour harmoniser le fonctionnement des équipes du Développement Social Urbain (DSU), des comités de pilotage, des comités techniques, des comités de secteur et des comités opérationnels sont prévus. Comme explique un technicien, des instances chargées de ces fonctions (à l'exception des comités de secteur) existaient auparavant, par contre sur chaque secteur, ils avaient une appellation différentes : *« on avait bien sûr les comités de pilotage, on avait un comité opérationnel chez nous ça s'appelait unité de veille mais on s'est dit qu'on va l'appeler comité opérationnel sur tous les secteurs, on a un peu harmonisé l'ensemble des instances sur l'ensemble des secteurs. Parce qu'on s'était organisé au fil du temps, chaque territoire un peu différemment »*.

Mise à part cette volonté d'harmonisation, on constate également une vraie innovation, dans l'organisation et les fonctions de ces services, à travers notamment la création de comités de secteur. Ces comités, animés par les chefs de projet DSU assurent le suivi du projet de territoire. La mise en place de ces comités traduit la volonté de créer des lieux spécifiques où des actions nouvelles sont définies, des porteurs de projets et de structures partenaires sont recherchés, etc.; des lieux également où les thématiques sociales sont abordées au même titre que les thématiques urbaines; des lieux, enfin, où ait lieu la définition, la mise en place et la coordination d'un projet de territoire global. **On constate donc, à travers leur réorganisation interne, la même volonté de la part des communes de participer non pas en tant que simple exécutant mais en tant qu'acteur à part entière à l'élaboration d'un référentiel d'action publique d'un territoire donné.**

Cet effort d'harmonisation traduit également la volonté de rendre *visibles* ces services, les actions qu'ils mènent et les missions dont ils sont chargés. Un chef de projets dans la commune évoque donc cette nécessité de rendre lisible le service et ses fonctions autant pour l'extérieur que pour l'extérieur : *« Donc là, on s'est dit peut-être s'est important d'être à peu près lisibles quand même pour l'extérieur et d'avoir une forme d'organisation qui soit à peu près la même bien sûr, sur chacun des territoires avec les mêmes acteurs (les mêmes fonctions) »*. De plus, il est important de noter le fait que cette volonté provient notamment des chefs de projet : *« C'est un peu nous, les chefs de projet, qui ont sollicité ça au niveau du DSU puisqu'on trouvait qu'on n'avait pas forcément de lieu où notre action était rendu très lisible. Et, à la fois ça suscitait des interrogations, des malentendus avec notre hiérarchie, et à la fois ça suscitait des attentes ou des choses pas très lisibles côté acteurs locaux. Donc, on s'est dit : il faut peut-être travailler à une organisation un peu plus rigoureuse »*.

On constate donc que **les changements dans l'organisation interne des institutions qui sont en œuvre sont impulsés autant par le « haut », par le biais de programmes européens, par exemple, que par le « bas », par la volonté de professionnels de ce qu'on peut appeler le**

« développement social urbain » de rendre lisible et de faire reconnaître leur missions. D'ailleurs, cette mobilisation des professionnels de terrain constitue également une manière d'élaborer et, à long terme, de diffuser ce nouveau référentiel de gestion urbaine que représentent les approches intégrées de développement urbain durable.

Avant de conclure cette partie, il est important de ne pas oublier que cette recherche et cette volonté affichée de *lisibilité* du fonctionnement, pose la question : pour *qui* est-il lisible ce fonctionnement ? Même si les techniciens de la Métro et des communes soutiennent que les réorganisations ont pour objectif la meilleure lisibilité du fonctionnement des services, il ne reste pas moins que celui-ci est fort complexe. **Connaître les mécanismes de ce fonctionnement constitue donc une ressource sociale et une source de pouvoir considérable pour les techniciens qui deviennent de la sorte des professionnels indispensables.** Ainsi, un technicien de la Métro évoque le fait que « *c'est complexe parce que ça reflète une réalité qui est excessivement complexe effectivement. Comprendre les mécanismes, qui est responsable de quoi, c'est vraiment difficile de comprendre. Il faut vraiment être le nez dedans pour comprendre comment ça se passe* ». D'ailleurs, cette capacité de gérer la complexité ainsi que de se repérer et d'agir dans des systèmes complexes, figure comme une des exigences principales pour les nouveaux professionnels dont il sera question dans la partie qui suit.

## 6. Le changement de référentiel : un processus nécessairement long

Nous avons vu que des changements globaux dans différents champs de l'activité humaine – les champs économique, social et culturel, politique - ont lieu. Ces changements appellent à des changements dans l'organisation politico-administrative des villes; des changements dans les manières de penser et de faire ces villes; des changements dans les modalités de travailler ensemble des différents acteurs. La condition première à ce que tous ces changements aient lieu, est le changement des mentalités et des cultures professionnelles des acteurs impliqués dans la fabrication et la gestion de la ville. Dans l'introduction de l'Accord de Bristol qui reconnaît et met en avant le rôle crucial des villes et régions européennes pour la prospérité et le progrès social de l'Union européenne, John Prescott, vice-premier ministre britannique déclare : « we need to change the culture of decision making and to invest in the new skills needed to create more and better sustainable communities. »<sup>77</sup>

### 6.1. Processus d'apprentissage et résistance aux changements

En effet, les termes « intégration », « partenariat », « participation », ainsi que « gouvernance » ou « développement durable » sont devenus aujourd'hui à la mode dans le sens où ils sont utilisés par grand nombre d'acteurs qui poursuivent souvent des objectifs bien différents sinon divergents. En raison de ces divergences dans les définitions de ces termes, il semble nécessaire que les acteurs, avant de s'engager dans l'action, se mettent d'accord sur le sens de ces termes. Des organisations au niveau local, national et européen ont essayé de donner un sens à ces idées, mais il faut pour ce faire modifier concepts et paradigmes. Il s'avère donc qu'un **changement culturel s'impose pour parvenir à prendre des « décisions politiques en commun » et mettre en œuvre des « actions coordonnées » dans une réalité complexe composée de logiques d'acteurs différentes et souvent contradictoires.**

**Modifier concepts et paradigmes s'avère un processus long d'autant plus que des processus de résistances aux changements sont à l'œuvre.** Comme soulignent Pierre Muller et Yves Surel, « loin de faire table rase du passé, un paradigme ou un référentiel recompose parfois des éléments anciens d'une autre façon... Par ailleurs, un paradigme ou un référentiel ne s'instaure pas de manière subite et univoque. »<sup>78</sup> En effet, autant les techniciens de l'équipe PIC URBAN que les chefs de projets dans les communes participant au programme, évoquent la difficulté de modifier les mentalités et la nécessité d'un long travail pour y parvenir.

---

<sup>77</sup> *Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe*, UK Presidency, EU Ministerial Informal on Sustainable Communities, Policy Papers, March 2006, p.6

<sup>78</sup> MULLER, Pierre et Yves SUREL, *L'analyse des Politiques Publiques*, éd. Montchresyien, 1998, p.143



### **a) Changer les référentiels : une démarche « douloureuse »**

En ce qui concerne le changement de référentiels d'action, un exemple particulièrement intéressant s'avère être la mise en place du projet Maison pour l'Egalité Femmes-Hommes sur l'agglomération grenobloise. **Qu'il s'agisse des professionnels de la ville ou des usagers, changer les mentalités pour mettre en place l' « égalité » entre les femmes et les hommes, suppose une remise en question des représentations sur lesquelles repose l'univers personnel et social des personnes. Cette remise en question peut effrayer certains et buter sur un certain nombre des résistances.** Ainsi, la chargée de mission Maison pour l'égalité, déclare : *« On se rend compte qu'il y a énormément de résistances. Que ce soit au niveau des habitants, des professionnels ou des élus, tout le monde »*. Ces résistances représentent donc une des difficultés majeures dans la mise en place et le développement du projet : *« C'est difficile. Les résistances sont fortes et souvent aversives. Comme tu touches aux représentations personnelles des gens, ça remet en cause leur perception personnelle et tout de suite ça devient douloureux. Donc les réactions sont très vives »*.

Il est important de noter également qu'ayant trait de représentations personnelles, beaucoup de confusion s'opèrent autour de la notion d'égalité : *« Les personnes confondent égalité et... identité. Ils ont peur qu'on rende les hommes et les femmes pareils. Alors qu'il ne s'agit pas de ça mais d'égalité de droit... Mais c'est la première réaction : on ne veut pas d'égalité »*. Ces réactions de résistance et de rejet sont présents donc chez tous les types de personnes : hommes ou femmes, professionnels du social, habitants... A plusieurs reprises la chargée de mission évoque donc cette difficulté majeure qui est de remettre en question les représentations : *« Il y a de très grosses résistances. Par mauvaise compréhension du terme égalité, après la remise en question aussi des représentations traditionnelles. C'est beaucoup plus difficile qu'on veut bien le croire. Quand on souligne le fait que l'égalité professionnelle ne pourrait être atteinte que lorsque l'univers familial change aussi. Ça, beaucoup de personnes ne veulent pas l'entendre »*.

Ainsi, à la mission, déjà difficile en soi, de mettre en place et développer un projet, en occurrence le projet Maison pour l'Egalité, s'ajoute celle de sensibiliser, d'informer, d'éduquer, de convaincre, de combattre représentations et préjugés, d'élaborer de nouvelles visions du monde et des relations entre les genres, etc. **Il paraît donc évident que même dans la mesure où de tels projets sont soutenus par les autorités communales ou intercommunales, nationales et européennes, leur mise en œuvre reste difficile. Sans la volonté et l'engagement de ces autorités la réalisation de ces projets devient improbable voire impossible.**

## **b) Apprentissage : beaucoup de travail avec une bonne dose de patience**

Etant donné qu'il s'agit donc de changer les mentalités, tout un travail est à réaliser par chefs de projets et chargés de mission pour y arriver. **Qu'il s'agisse de la prise en compte de nouvelles thématiques telles que les questions de genre, ou la mise en place de nouvelles modalités de coopération entre services, communes ou institutions, aux dires des techniciens il s'agit pratiquement d'un combat quotidien : « C'est un travail au quotidien et c'est du corps à corps. C'est vraiment petit à petit ».**

Il s'agit tout d'abord de réaliser un travail préparatoire pour que les différents participants des projets se mettent d'accord sur les définitions des objectifs de l'action. Ensuite, pour amener les différents acteurs du terrain à travailler ensemble, tous les techniciens interrogés évoquent la nécessité d'avoir beaucoup de patience. Ainsi, un chef de projet explique que pour créer le partenariat : *« A la fois il faut un peu de force de persuasion, un peu de rigueur dans ce qu'on mène, etc. Mais surtout beaucoup de capacité à savoir négocier avec les gens. C'est difficile. Mais c'est pas... Tout ça se fabrique quand même. Tout doucement ».*

Un technicien à la Métro déclare également : *« Chaque fois qu'on essaie de mettre une dynamique entre plusieurs communes et la Métro sur un sujet particulier, que ce soit l'éducation, la prévention de la délinquance, l'égalité entre les genres, les NTIC... il faut trouver les moyens de croiser des logiques et de projets communaux avec ceux des communes voisine et avec ce que la Métro peut apporter. Cette alchimie n'est pas tout à fait évidente. Elle demande beaucoup de travail préparatoire, beaucoup de patience aussi. Et pour arriver à structurer quelque chose c'est quand même un vrai travail! ».*

Le processus de modification de représentations et manières de travailler est possible même si extrêmement difficile pour les techniciens et chefs de projets. Un chargé de mission déclare : *« Tout n'est pas totalement noir mais c'est plus du coup par coup, c'est plus du ramage ».* Il s'agit donc d'un processus lent et qui demande beaucoup de travail de la part des techniciens. Afin de réussir au mieux leurs missions, il leur est également demandé de réaliser un travail plus personnel, un travail sur eux-mêmes et sur leurs propres représentations et manières de travailler. La même personne évoque donc cette exigence de changement personnel : *« Il y a un gros travail de pédagogie à faire, faut y aller doucement... J'ai appris à avoir la patience. Les premiers mois je suis tombée des nues, je ne comprenais pas, je ne revenais pas. Il y a des fois c'était terrible. Puis petit à petit tu trouves d'autres mots... On apprend à faire autrement ».*

### c) Changer les mentalités : question de sensibilité personnelle

Cette résistance aux changements par rapport à certains concepts et modalités d'action ne peut apparemment pas être expliquée ni par l'appartenance des personnes à un service, une commune ou une institution, ni par le milieu professionnel ou par le sexe. **Il s'avère donc que la capacité de changer représentations et habitudes ne dépend que de la sensibilité personnelle de l'individu et de son ouverture pour le nouveau.** Ainsi, dans les communes participant au programme URBAN, que ce soit en parlant des élus ou des autres professionnels, les techniciens interrogés évoquent inévitablement l'importance de la sensibilité personnelle.

D'une part donc, en ce qui concerne l'engagement des élus, un chef de projet déclare : *« Je pense que ça tient beaucoup à des sensibilités d'élus, de la manière dont ils envisagent l'action de leur commune »*. Etant donné que les élus locaux sont pris par des délais et des attentes électorales, ils définissent de priorités d'action sur leurs communes, et fournissent donc des efforts dans certains domaines en laissant d'autres à traiter éventuellement de manière moins prioritaire. Une chargée de mission partage le même constat : *« Ça dépend des personnalités. Et aussi, au niveau politique, comme c'est une question secondaire, on essaie d'en tirer ce qu'on peut mais on va pas y mettre de billes. La préoccupation des élus c'est plutôt de se dire : au moins qu'on ne perd pas d'argent dans ce truc »*.

Une fois de plus, il s'agit donc pour les techniciens de réaliser tout un travail d'explication et de persuasion pour faire accepter aux élus que réduire la fracture numérique ou les inégalités entre les femmes et les hommes, par exemple, n'est pas uniquement une obligation qui leur vient de l'Europe, mais qu'effectivement, dans leur action municipale, ils peuvent se ressaisir de ces thèmes et en faire quelque chose d'intéressant. Sur l'agglomération grenobloise, un certain nombre d'actions visant la promotion de l'égalité femmes / hommes ont été impulsées suite à l'exigence européenne d'intégrer les gestions de genre dans le programme. Depuis 2004, une vice-présidente, nommée au Conseil de communauté de la Métro, a la délégation spécifique à la qualité de vie et à l'égalité hommes / femmes. Cette nomination montre que si jusqu'à maintenant l'égalité entre les genres n'était pas considérée comme une priorité dans l'action publique locale, elle est peut-être bien en train de le devenir.

D'autre part, en ce qui concerne le changement des manières de travailler et de prendre en compte certaines thématiques, chez les professionnels, le constat est sensiblement le même que pour les élus : *« Ça dépend pour beaucoup des gens, je pense. On a vécu des changements de responsable qui ont complètement modifié les relations avec le service »*. Cette fois-ci, les techniciens interrogés évoquent bien sûr l'importance de la sensibilité personnelle mais également la formation dont sont issus les professionnels du terrain. Un chef de projet déclare donc que : *« C'est souvent dû à une formation initiale que tout le monde n'a pas sur ce qu'on appelle aujourd'hui le développement local. On gère les dispositifs très bien, on gère les enveloppes budgétaires très bien, mais par contre, le travail un peu de partenariat qui est à mettre en place ou la méthodologie de projet ce n'est pas forcément tout le monde qui l'a. Et c'est là que ça frictionne »*

*un peu ».*

**Une sensibilité personnelle est donc nécessaire pour arriver à introduire de nouvelles thématiques et de nouvelles manières de faire la ville – avec la ville et ses habitants – dans les modalités de l’action publique.** Au-delà de la sensibilité, une réelle conviction et une volonté s’avèrent indispensables. Une chargée de mission résume donc : *« Et là tu te dis que quand la volonté y est, les choses sont faciles, tu peux monter des projets et tu te rends compte que quand la volonté n’y est pas tu ne peux rien faire. C’est vraiment une question de volonté au départ ».* Une sensibilité personnelle et une volonté sont nécessaires mais de la part de *qui* ? Certainement, chacun a son rôle à jouer : les élus, les techniciens et les habitants. Etant donné le cadre restreint de ce travail, dans la partie qui suit il sera question plus particulièrement du nouveau rôle des professionnels de la ville, tel que ressenti par les techniciens et chefs de projets qui participent à la mise en place du programme URBAN sur l’agglomération grenobloise.

## **6.2. Des nouveaux professionnels pour mener les changements**

En 2004, The Egan Review publie un document intitulé Skills for Sustainable Communities<sup>79</sup> dans lequel il fait part du constat d'un « skills deficit » dans le domaine de la gestion territoriale et la mise en place d'une réelle gouvernance urbaine. Le document met donc en avant la nécessité de développer des « place-making skills » chez les professionnels de la ville afin de rendre les villes plus accueillantes pour leurs habitants. Parmi ces « place-making skills » figurent les compétences suivantes : territorial leadership, community engagement, partnership working, project management, community governance and cross-occupational working.

Lors des entretiens réalisés dans le cadre de ce travail, les techniciens de la Métro et des communes participant à la mise en place du programme URBAN sur l'agglomération grenobloise, évoquent spontanément certains de ces éléments lorsqu'ils parlent de leur métier. Ainsi, ils constatent que leurs missions ont considérablement changé au fil du temps. Un chef de projet déclare que les missions ont évoluées « *d'abord parce qu'on a travaillé sur des dispositifs qui ont eux-mêmes évolués* ». La méthodologie de conduite des projets a donc évoluée ainsi que le contenu de ces projets. Des compétences nouvelles apparaissent donc nécessaires pour répondre à ces évolutions, au point que les techniciens évoquent l'émergence de « nouveaux » métiers. En effet, un chef de projet explique que : « *c'est des métiers relativement neufs puisque les contenus ont évolué aussi, donc les missions et les postes aussi* ».

**Ainsi, la mise en place des approches intégrées de développement urbain demande la présence de « nouveaux » professionnels sur le terrain porteurs de nouvelles compétences.** On peut constater qu'il s'agit d'une part des compétences techniques, un savoir propre à chaque métier, mais d'autre part, des compétences « sociales », c'est-à-dire liées davantage à un savoir-être et un savoir-vivre en société. On peut constater également les difficultés que rencontrent les techniciens interrogés à évoluer dans un contexte professionnel et social relativement complexe et fluctuant / incertain. Par contre, une fois l'appréhension face à ce contexte dépassée, les techniciens se retrouvent face à un éventail de possibilités et d'opportunités d'action.

### **a) Savoir, savoir-faire et savoir-être**

En parlant de leurs missions, les techniciens interrogés évoquent dans un premier temps, les compétences techniques nécessaires. Il s'agit donc des compétences suivantes :

- Elaborer la programmation annuelle des actions : « *il y a le travail où on fait plus « la cuisine » sur la programmation annuelle à la fois des dispositifs contrat de ville mais aussi GPV, PIC URBAN selon les secteurs. C'est les temps un peu forts, un peu lourds de fin d'année civile, c'est le recueil des fiches action par les porteurs voire par les services* ».

<sup>79</sup> The Egan Review, Skills for Sustainable Communities, 2004, [www.odpm.gov.uk/eganreview](http://www.odpm.gov.uk/eganreview)

- Assurer la gestion budgétaire des différents dispositifs : *« On a une enveloppe budgétaire dans le cadre du Contrat de ville, PIC URBAN, GPV. Ils ont tous des modalités de gestion différentes. Ça multiplie la gestion ».*
- Assurer le suivi des projets : *« je discute avec eux de temps en temps pour voir où ils en sont, leur dire ce que je pense, les relancer s'il faut ».*
- Animer et coordonner l'élaboration d'un diagnostic de territoire avec l'ensemble des acteurs du terrain : *« Les chefs de projets, en plus, ont commencé à être aussi en même temps animateurs de projets de territoire ».*
- Jouer un rôle de coordination et de médiation entre différents acteurs dans la ville : *« Moi, je fais le lien lorsqu'ils ont du mal à communiquer directement. Faire en sorte qu'ils ne soient pas abandonnés pour des problèmes d'incompréhension par les partenaires financiers. C'est une logique de coordination et de médiation ».*
- Jouer un rôle de médiation entre les professionnels de la ville et les habitants : *« on a tout ce qui relève de la concertation, de l'information, de la communication auprès d'habitants ».*
- Participer et développer un travail en réseau : *« C'est tout un travail un peu de réseau, de prise de contact... C'est de la mise en contact, c'est de la mise en réseau des acteurs ».*
- Participer à des réseaux européens comme Partecipando, Urbanitas, etc. : *« On participe à des réseaux européens, c'est du temps aussi ! ».*

Dans un deuxième temps les techniciens évoquent également des compétences qui font plutôt référence à des profils personnels, à un savoir vivre et savoir-être en société, c'est-à-dire, avec les autres. Il s'agit dans ce cas de :

- Avoir la sensibilité et la volonté pour mobiliser, donner envie d'agir : *« C'est à nous de créer, de susciter la dynamique, susciter l'envie et amener à la réalisation du projet ».*
- Posséder une certaine ouverture d'esprit. Une ouverture vers les autres – les autres services, et les autres secteurs : *« On est plus en coproduction avec les autres secteurs de l'action publique »* et une ouverture sur le monde : *élargir notre champ de compétences mais aussi de préoccupations et d'intérêts ».*
- Savoir travailler en réseau dans le sens où : *« il faut accepter que le pilotage du projet est assuré par quelqu'un qui n'est pas forcément ton un supérieur hiérarchique! C'est un travail avec les autres. Le relationnel est très important ».*
- Etre capable de monter de projets transversaux : *« aujourd'hui très peu de projets sont portés pas un seul service! Très peu portent sur une même thématique ».*
- Etre capable de gérer la complexité : *« on est effectivement dans une réalité qui est excessivement complexe, c'est pas toujours facile de l'appréhender ».*
- Posséder la capacité d'adaptation à une réalité complexe et une multiplicité d'acteurs : *« Il faut apprendre à composer avec ça, faut apprendre à entrer dans le compromis sans*

*compromettre les principes... Il n'y a pas de compromis à l'égalité, par exemple. Par contre tu peux trouver des compromis dans la manière de présenter les choses, dans les objectifs à atteindre ».*

Comme on l'a vu précédemment, **les politiques intégrées de développement urbain durable se proposent de prendre en compte la complexité des réalités économiques, sociales, culturelles et politiques. Si ces politiques ont à leur base de nouveaux référentiels d'action, aux professionnels qui travaillent à leur mise en œuvre est demandé de développer de nouvelles compétences, en lien avec ces référentiels.** Pour ces professionnels, les compétences techniques nécessaires à l'exercice de chaque métier sont donc de plus en plus accompagnées l'exigence de compétences « sociales », c'est-à-dire liées à la capacité de la personne de vivre en société et de travailler avec d'autres secteurs et d'autres professionnels. Demander à la même personne de travailler sur la définition de priorités et objectifs et sur l'élaboration d'un projet avec un large éventail d'acteurs, ainsi qu'à la mise en place et le suivi de ce projet, relève de la nécessité d'assurer une meilleure coordination et une meilleure cohérence des actions. Ainsi, en parlant de la grande diversité des compétences exigées à ces « nouveaux » professionnels, le président du Conseil général de la Drôme déclare : *« on demande tout à la même personne pour éviter la distanciation de la personne au projet ».*<sup>80</sup>

#### **b) Les difficultés sont aussi des opportunités**

Lors des entretiens avec les techniciens impliqués dans la mise en place du programme URBAN, un certain nombre de difficultés sont évoquées. Comme on vient de le voir, une large palette de compétences est demandée à ceux qu'on peut appeler les « nouveaux » professionnels. Utiliser cette palette de compétences et travailler en même temps sur plusieurs missions et dossiers différents, pose la question de la disponibilité de la personne. Le chargé de mission développement de projets PIC URBAN évoque cette difficulté : *« je m'éparpille un peu. La principale difficulté de ça c'est que j'ai jamais beaucoup de temps et qu'il faut arriver à faire en parallèle 8 ou 10 dossiers en même temps. Et souvent, ils n'ont rien à voir les uns avec les autres. Ça disperse mon énergie et j'ai du mal à m'y mettre vraiment dedans. Et c'est un vrai problème, en réalité. C'est un vrai problème! ».*

**Cette difficulté d'organisation et gestion de plusieurs dossiers en parallèle, apparaît comme un avantage lorsqu'il s'agit d'avoir une vision plus globale d'un territoire; avoir une idée plus précise des dynamiques qui sont à l'œuvre sur ce territoire et ses potentialités en terme de ressources économiques, sociales et politiques.** Le même chargé de mission déclare donc : *« Mais on a l'avantage... on connaît mieux le territoire et ses ressources ».*

Une autre difficulté, qui s'avère être en même temps une opportunité représente le fait de travailler sur des thématiques qui ne font pas encore partie des priorités des communes. Il s'agit donc d'une

---

<sup>80</sup> Rencontre avec le président du Conseil général de Drôme, le 16 mai 2006

part de convaincre les communes dans la nécessité de travailler sur ces problématiques, et de l'autre de mettre en place des actions nouvelles et innovantes. Dans le cadre de la mise en place du PIC URBAN, introduire des thèmes comme l'égalité femmes/hommes ou les multimédias, figure comme une exigence européenne. Par contre, développer des actions sur ces thématiques s'avère souvent difficile comme on l'a vu dans la partie précédente.

Si ces thématiques (égalité, multimédia, etc.) ne figurent pas parmi les priorités des communes, les techniciens constatent que le manque d'implication d'une commune sur ces thématiques se présente en même temps comme une extraordinaire opportunité pour proposer et mettre en place des actions innovantes. **En effet, mettre en place des actions sur une sorte de no-man's-land, s'avère considérablement plus facile, ou tout simplement possible, qu'autour de thématiques sur lesquelles les communes sont déjà engagées.** Un technicien explique donc cette situation : *« Donc, on a eu une espèce de... Elles n'étaient pas engagées dans de démarches fortes sur ces thèmes-là. Et du moment où elles ne sont pas engagées dans de démarches fortes, elles peuvent rentrer dans la démarche que nous, on met en place plus facilement que sur des thématiques où elles sont déjà engagées dans de démarches fortes. Par contre, si elles ont mis en place une démarche, quelque chose de très fort, elles ont un point de vue sur la question, ils l'ont travaillé des fois depuis plusieurs années... ça vient pas de nulle part. Elles ont déjà fait leurs choix. C'est plus compliqué ».*

Autre difficulté évoquée s'avère être le manque de précision en ce qui concerne les missions dont sont chargés les techniciens. Une fois de plus, il s'agit de la mise en place des nouvelles thématiques, et en particulier de l'égalité femmes/hommes sur l'agglomération : *« La mission... ce qui fait la particularité de ce truc c'est que je n'en avais pas. Je suis arrivée, on m'a dit : il faut créer une dynamique de projet sur l'égalité hommes/femmes, voilà! Moi quand je suis arrivée je n'ai eu aucune, aucune indication de rien! La création du poste a été un projet et après c'était à moi d'agir ».* Cette situation est présentée au départ comme source d'angoisse et de difficulté. Progressivement, au cours de l'entretien, le manque d'objectif précis de la mission apparaît comme une possibilité de créer, et donc un espace de liberté : *« Les choses n'étaient absolument pas formalisées au départ. Aucun cadre... Parce que c'est tellement nouveau comme question, il y a tellement aucun cadre, aucune expérience passée sur la question, finalement aucun antécédent sur lequel s'appuyer que... il faut inventer les choses. On peut se permettre de faire des choses différemment ».*

Une dernière difficulté-opportunité représente le manque d'objectif final clairement défini : *« Quand on commençait on ne savait pas trop où on allait, on ne sait pas ce que c'est vraiment l'objectif. Aménager les berges du Drac, c'est aménager les berges de Drac. Egalité hommes/femmes, l'objectif on ne sait pas trop ce que c'est ».* On observe donc le passage d'une procédure à un projet en mouvement. Un projet qui se construit donc au fur à mesure de son avancement et qui s'adapte de cette manière à une réalité complexe et en mutation.

**La mise en œuvre de politiques intégrées de développement urbain durable exige donc de**



**professionnels qui possèdent un certain nombre de compétences techniques mais aussi sociales.** Etant donné que les stratégies intégrées de gestion urbaine se proposent de prendre en compte la complexité d'une réalité économique, sociale et politique en mutation, parmi les nouvelles compétences demandées aux professionnels de la ville figurent la capacité d'appréhender la complexité, de mettre en place de projets transversaux et de travailler en partenariat. Il leur est également demandé d'être autonomes, créatifs et capable de s'adapter à une grande diversité de situations professionnelles et humaines. Si certaines personnes possèdent naturellement ces compétences, pour d'autres il s'agit de les acquérir au fur et à mesure de leur carrière professionnelle.

**Adopter ces nouveaux référentiels d'action, c'est-à-dire ces nouvelles manières de penser et de faire la ville, et ces nouvelles manières de travailler ensemble, s'avère être un processus lent, parfois douloureux et fortement conditionné par les dispositions personnelles des professionnels de la ville. Changer de référentiel est donc déstabilisant et parfois source d'angoisse. Par contre, une fois l'appréhension face à la nouveauté surmontée, les techniciens chargés de la mise en œuvre du programme URBAN découvrent un certain espace de liberté d'action.**

## **Conclusion**

L'objectif général de ce travail a été de décrire, dans un premier temps, le processus qui mène d'une réalité (économique, sociale, technologique, environnementale, etc.) en mutation, à la formulation de nouvelles priorités d'action et à la mise en place de nouvelles politiques publiques, en l'occurrence en matière de développement urbain. Il s'agit notamment du programme européen URBAN qui se veut promoteur d'approches innovatrices et intégrées de développement urbain durable. Le programme URBAN, à travers les objectifs et les modalités de mise en œuvre qui lui sont propres, se présente comme un outil d'élaboration d'un nouveau référentiel d'action intégrée en matière urbaine.

Dans un deuxième temps, l'objectif a été de rendre compte de l'apport de cette initiative européenne à l'élaboration d'un nouveau référentiel en matière de développement urbain équilibré, ainsi que d'essayer de repérer les difficultés rencontrées à cette élaboration au niveau local. Le programme URBAN s'inscrit dans des processus globaux tels que l'europanisation et s'ajoute à certaines politiques nationales. Il intervient en parallèle et en complément d'autres initiatives telles que le Grand Projet de Ville (GPV)<sup>7</sup>. Plusieurs changements sont donc observés au niveau local sans pouvoir déterminer des liens de causalité univoque<sup>8</sup>. Les quatre apports principaux du programme URBAN s'avèrent être la modification dans la manière de voir et penser la ville par les techniciens, l'introduction d'une nouvelle méthodologie de « faire » la ville, la prise en compte de nouvelles thématiques et la mise en place de nouvelles formes de coopération. Les éléments qui empêchent ou, au moins, ralentissent le processus d'adoption du nouveau référentiel d'action publique au niveau local, s'avèrent être le poids du système politico-administratif particulièrement centralisé et inerte en France, d'une part ; et les cultures et habitudes professionnelles des acteurs de la ville, de l'autre.

### **Les quatre apports principaux du programme s'avèrent donc être :**

#### **La modification dans la manière de voir et penser la ville**

Des changements dans la manière de penser et voir la ville, ont été constatés. Le fait que les techniciens non seulement évoquent spontanément cette différente manière de penser et voir la ville comme étant un des apports principaux du programme, mais la défendent, traduit quelque part l'adoption de cette nouvelle image de la ville. Cette image fait référence à un territoire plus vaste qui dépasse les seules zones en difficulté. De plus, les ressources dont dispose ce territoire ainsi que les potentialités à développer figurent au même titre que les difficultés rencontrées et les problèmes à traiter. Cette manière de voir la ville exige donc de dépasser les interventions spécifiques par « zone » (Zone Urbaine Sensible, Zone Franche Urbaine, Zone d'Education Prioritaire, etc.) et de proposer des approches territoriales globales. Par contre, si on observe que les techniciens qui participent à la mise en œuvre du programme URBAN partagent désormais

cette manière de penser et voir la ville, on est en présence, à travers la création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), d'une reconcentration des périmètres d'interventions au niveau national.<sup>81</sup>

#### L'introduction de nouvelle méthodologie de faire la ville

Des changements dans la manière de faire la ville, figurent également parmi les apports du programme. Mettre en place une méthodologie d'action urbaine intégrée, et basée sur l'élaboration d'un diagnostic partagé, l'implication des habitants à la définition et la mise en œuvre des projets ainsi que la conduite d'une évaluation continue, a été une des exigences du programme URBAN. Une autre modalité du programme a été sa gestion administrative et financière. Si cette gestion a quelques fois été accusée être inutilement procédurière et lourde à gérer, elle a le mérite d'être claire et d'assurer la transparence des projets. Par contre, si des changements dans la gestion et surtout dans la conduite des projets ont été observés, il se pose la question, d'autant plus pertinente avec la fin du programme en 2006, de savoir si cette méthodologie d'action sera maintenue sur le terrain sans les obligations et les exigences, appuyées par des apports financiers importants, de l'Union européenne? Il reste à voir après la clôture du programme, si cette méthodologie d'action, a été une simple exigence européenne, aussitôt mise aux oubliettes avec la fin du programme, ou restera-t-elle dans les pratiques professionnelles des techniciens communaux et intercommunaux?

#### La prise en compte de nouvelles thématiques

Un autre apport du programme URBAN a été l'exigence d'intégrer de nouvelles thématiques, telles que l'égalité des genres, les nouvelles technologies et l'environnement, aux initiatives mises en place. Il s'agit de thématiques nouvelles dans le sens où celles-ci ne figurent pas parmi les priorités d'action définies par les communes et ne font donc pas l'objet d'intervention spécifique des pouvoirs communaux ou intercommunaux. Le fait que les différentes communes ne sont pas encore engagées dans des réflexions et des actions fortes sur ces thématiques, représente une difficulté en terme de mise en place de réflexion conjointe entre plusieurs communes.

Par contre, la principale difficulté rencontrée lors de l'inscription de ces thématiques, et notamment celle de l'égalité des genres, dans les actions, a été une certaine résistance de la part d'élus, techniciens ou habitants. D'une part, ces thématiques sont relativement méconnues puisque nouvelles ; de l'autre, elles impliquent une remise en question des représentations sur lesquelles repose l'univers personnel et social des individus ainsi qu'une modification de pratiques et habitudes. Face à cette difficulté apparaît donc l'exigence de développer des actions plus fortes afin d'informer, sensibiliser et convaincre en la nécessité de la prise en compte de ces thématiques.

Depuis 2004, une vice-présidente, nommée au Conseil de communauté de la Métro, a la délégation spécifique à la qualité de vie et à l'égalité hommes / femmes. Cette nomination montre

---

<sup>81</sup> Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Circulaire n° 2004-56 UHC/IUH 2 du 25 octobre 2004

que si jusqu'à maintenant l'égalité entre les genres n'était pas considérée comme une priorité dans l'action publique locale, elle est peut-être bien en train de le devenir sur l'agglomération grenobloise ?

#### La mise en place de nouvelles formes de coopération

Une des caractéristiques du programme URBAN a été la volonté de mettre autour du même projet non pas une mais plusieurs communes. Le programme propose donc un cadre qui permet la mise en place de nouvelles formes de coopérations, notamment la coopération entre communes. Si, créer du partenariat entre cinq communes s'avère parfois plus facile que de l'impulser sur deux communes, il ne reste pas moins que la coopération entre communes sur l'agglomération grenobloise apparaît être une « mission impossible ». Etant en présence de pouvoirs communaux très forts sur l'agglomération, la définition d'une vision d'ensemble et de mise en place d'actions d'intérêt communautaire (relatif aux communes) s'avère, être un processus extrêmement difficile et conflictuel. Si, dans la mise en œuvre du programme URBAN, les techniciens des communes n'ont pas l'impression d'avoir réellement travaillé ensemble, ils évoquent le rôle avéré du programme, en tant que lieu d'échange d'expériences et de pratiques professionnelles.

**Les principaux éléments qui empêchent ou ralentissent le processus d'élaboration d'un nouveau référentiel en terme de politique publique intégrée sont :**

#### Le poids du système politico-administratif

Le système politico-administratif français caractérisé par une importante centralisation du pouvoir, une forte superposition d'échelons territoriaux et une inertie institutionnelle, représente un des obstacles principaux à la mise en place de nouvelles formes de coopération et à l'élaboration d'un nouveau référentiel commun en terme de développement urbain durable tel que défini par l'Union européenne. On constate également un cloisonnement fort entre secteurs, ainsi que des conflits alimentés par des enjeux de pouvoir entre communes et différents niveaux institutionnels, qui empêchent ou ralentissent la mise en place de politiques publiques intégrées.

Ces caractéristiques sont-elles déterminées par l'histoire et la situation politico-administrative propre à l'agglomération grenobloise? Dans ce cas, il serait intéressant de se tourner vers d'autres sites URBAN en France. Ou bien, pour dépasser ces obstacles faut-il réformer le système politico-administratif français et mieux définir la place et la légitimité des différents niveaux institutionnels? Ou, peut-être, faute de mieux, faut-il accepter l'hypothèse, selon laquelle des changements aussi importants que le changement de la manière de faire la ville ainsi que de travailler ensemble sur un même territoire, s'opèrent dans des cadres temporels plus longs que la durée d'un programme ou d'un mandat électoral?

### Les cultures et habitudes professionnelles

Le deuxième obstacle à l'élaboration du nouveau référentiel d'action urbaine intégrée s'avère être la présence de cultures professionnelles de moins en moins adaptées aux exigences d'une réalité de terrain en mutation, et d'habitudes de travail difficiles à modifier. Les politiques intégrées de développement urbain durable ont à leur base de nouveaux référentiels d'action qui prônent la prise en compte de la complexité des réalités économiques, sociales, culturelles et politiques. Il est donc demandé aux professionnels qui travaillent à la mise en œuvre de ces politiques, de développer de « nouvelles » compétences, en lien avec ces référentiels.

Aux compétences techniques nécessaires à l'exercice de chaque métier, s'ajoute donc de plus en plus l'exigence de compétences « sociales », c'est-à-dire liées à la capacité de la personne de vivre en société et de travailler avec d'autres secteurs et d'autres professionnels. Parmi les nouvelles compétences demandées aux professionnels de la ville figurent la capacité d'appréhender la complexité, de mettre en place de projets transversaux et de travailler en partenariat. Il leur est également demandé d'être autonomes, créatifs et capable de s'adapter à une grande diversité de situations professionnelles et humaines. Si certaines personnes possèdent naturellement ces compétences, pour d'autres il s'agit de les acquérir au fur et à mesure de leur carrière professionnelle. Il apparaît donc clairement la nécessité de former les professionnels (en formation initiale ou continue) afin de les préparer le plus possible à la réalité professionnelle qui demande de gérer la complexité, travailler en transversalité et développer des coopérations multiples souvent (ou plutôt, toujours ?) conflictuelles.

### **Pour changer de référentiel d'action**

La mise en place du nouveau référentiel d'action urbaine intégrée suppose donc la modification du le système politico-administratif de la ville, mais aussi une évolution dans les représentations et pratiques professionnelles des acteurs du terrain. Le programme URBAN, à travers sa mise en place, impulse un processus bien réel d'élaboration de nouveau référentiel en matière de développement urbain intégré. Si, un certain nombre de changements ont pu être constatés dans la manière de voir et de faire la ville, il reste à voir si ceux-là vont s'inscrire dans la durée, c'est-à-dire, vont se voir pérennisés sur l'agglomération grenobloise après la fin du programme URBAN en 2006.

D'autres questions restent également sans réponse pour l'instant. Est-ce que ce nouveau référentiel de développement urbain intégré restera un référentiel innovant et expérimental, donc secondaire, dans les années à venir ? Ou, peut-être, arrivera-il à devenir le référentiel dominant, c'est-à-dire le référentiel qui oriente l'ensemble de l'action publique au niveau européen, national et local ? Ces questions sont d'autant plus d'actualité que l'initiative URBAN n'a pas été reconduite pour la période 2007-2013 et que la politique urbaine a été réintroduite dans le mainstream des politiques régionales européennes. Les politiques urbaines intégrées vont-elles se « perdre » dans

le courant principal des politiques régionales de l'Union européenne, ou au contraire, seront-elles introduites dans celles-ci de manière plus globale ?

Quelles que soient les réponses de ces questions, il ne reste pas moins que la modification du système politico-administratif de la ville, ainsi que l'évolution dans les représentations sur lesquelles reposent l'univers social des individus et les pratiques professionnelles des acteurs du terrain, sont des processus lent. Quels sont les acteurs capables de mener ce processus et les facteurs susceptibles d'accélérer le processus ? Il s'avère que le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un nouveau référentiel, en l'occurrence en terme de développement urbain intégré, demande une forte conviction personnelle, ainsi qu'une mobilisation importante de la part de ce qu'on peut appeler les « minorités actives », c'est-à-dire les associations, organisations et coalitions des acteurs de la ville en vue de promouvoir un développement urbain durable. Telles que définies par Serge Moscovici (1996) ce sont notamment ces « minorités actives » qui sont les vraies moteurs du changement.

Certains attendent que le temps change, d'autres le saisissent avec force et agissent... (Dante)

## Bibliographie / ouvrages théoriques

- ANDESON, Antoine, *Politiques de la ville - de la zone au territoire*, Syros, 1998
- ANDERSON, Antoine, *La politique de la ville. Histoire et organisation*, éd. ASH, 2000
- ARNAUD, Jean-Louis, *L'Europe sociale. Historique et état des lieux*, Notre Europe, Etudes et Recherches n°3, juillet 1997
- ARNAUD, Jean-Louis, *Pourquoi ils ont voulu l'Europe. Visite à douze pionniers français de la construction européenne*, Notre Europe, Etudes et Recherches n°39
- BAGNASCO Arnaldo et Patrick Le GALES, dir., *Villes en Europe*, éd. la Découverte, 1997
- D'ARCY, François et Luc ROUBAN, *De la Vème République à l'Europe*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996
- FAURE, Alain, Gilles POLLET et Philippe WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, éd. L'Harmattan, 1995
- JACQUIER, Claude, *The relationships between integrated policies for sustainable urban development and governance in Europe*, UGIS Conference, Anvers, 2003, p. 23
- JACQUIER, Claude, *Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe : quelles relations mutuelles?*, Délégation Interministérielle à la Ville, Dispositif de veille internationale, novembre 2003
- JACQUIER, Claude, *Compétitivité européenne : le rôle mésestimé des villes et des régions urbaines*, août 2004, [www.urbact.org](http://www.urbact.org)
- JACQUIER, Claude, *Les villes et les enjeux européens de développement*, Forum européen des villes d'agglomération, Vaulx-en-Velin, 9-10 juin 2005
- JACQUIER, Claude et Dominique MANSANTI, *Le développement social local : les acteurs, les outils, les métiers*, Tome 2, CERAT, Pôle Villes et Solidarités, dossier d'étude n°70, juillet 2005
- JOUVE, Bernard et Christian LEFEVRE, *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, éd. Elsevier, collection SEPT, octobre 2002
- JOUVE, Bernard, *La gouvernance urbaine en question*, éd. Elsevier, collection SEPT, janvier 2003
- HARDING Alan et Le GALES, *Challenges to local government*, Desmond S. King and Jon Pierre 1990
- LACOUR, Claude, *Gouvernance urbaine et cohésion sociale : "l'uni-diversité"*, Cahiers de Géographie du Québec, Volume 47, n°131, septembre 2003, p. 321-327
- LACROIX, Hélène, *Evaluation pluraliste. L'expérience de l'agglomération grenobloise*, Cahiers du CRDSU, septembre 2004
- LE GALES, Patrick, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, Revue française de science politique, n°1, 1995

- LE GALES, Patrick et Marc THATCHER, *Les réseaux de politiques publiques*, L'Harmattan, 1995
- LE GALES, Patrick et Christian LEQUESNE, *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, 1997
- LEQUESNE, Christian; *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993
- MALBOSC, Françoise, *Après la structuration du contrat de ville d'agglomération, penser le développement local. Agglomération grenobloise*, Les cahiers du DSU, juin 2001, p.18-19
- MOSCOVICI, Serge, *Psychologie des minorités actives*, PUF, 1996
- MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, 1990
- MULLER, Pierre et Yves SUREL, *L'analyse des politiques publiques* », éd. Montchrestien, 1998
- RAFFIN-DEWAELE, Catherine, *Professionnels de la politique de la ville en Rhône-Alpes et configuration des équipes : arrêt sur image*, Les cahiers du DSU, juin 2001, p. 23-25
- RIFKIN, Jeremy, *Le rêve européen ou comment l'Europe se substitue peu à peu à l'Amérique dans notre imaginaire*, Fayard, 2004
- ROYOUX, Dominique et Xavier HURTEAU, *Réseaux de villes et réseaux de territoires à l'heure de la décentralisation*, éd. de « La lettre du cadre territorial », octobre 2004
- SPIDLA, Vladimir, *The European Social Model(s) : Which directions and responsibilities for the UE?*, Notre Europe, Seminar Brussels, 9 March 2006
- VITAL-DURAND, Emmanuel, *Les collectivités territoriales en France*, éd. Hachette, 1994, 2004
- WRIGHT Vincent et Sabino CASSESE, *Recompositions de l'Etat en Europe*, éd. La Découverte, 1996

### **Bibliographie / documents de travail**

- Contrat de Ville de l'agglomération grenobloise 2000-2006 : convention territoriale d'application : Grand Projet de Ville
- Contribution des CCI de Rhône-Alpes à la préparation du cadre de référence "volet politique urbaine" des prochains programmes européens 2007-2013, Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie Rhône-Alpes, 2005
- Programme opérationnel du PIC URBAN de l'agglomération grenobloise
- PIC URBAN : vers l'élaboration d'une politique territoriale pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Guillaume Tournaire, 2005
- *Cadre de référence stratégique national (projet)*, Préparation des programmes de la politique européenne de cohésion 2007-2013, 21 novembre 2005
- Bulletin de liaison. Egalité entre les femmes et les hommes. PIC URBAN de l'agglomération



grenobloise, 2004-2005-2006

- Nouvelles contraintes européennes de gestion : comment optimiser la conduite du PIC URBAN?, rapport d'Anne Lavallée, juin 2005
- L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente, [www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr)
- *Techni.Cités*, Le magazine des professionnels de la ville et des territoires, « Métropole en question, Métropole en action, 26e Rencontre Nationale des Agences d'urbanisme, 13-15 décembre 2005

## **Bibliographie / Union européenne**

- Charte des villes européennes pour la durabilité, dite Charte Aalborg, Danemark, 27 mai 1994
- Commission européenne, *La question urbaine, orientations pour un débat* (1997)
- Commission européenne, *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne* (1999)
- *Le programme URBACT 2002-2006*, Initiative communautaire URBAN II, Décision 2002 EU 16 0 PC 001, 20 décembre 2002
- *Déclaration de Milan, Le rôle des villes et des zones urbaines dans la cohésion européenne après 2006*, Sommet européen des villes, 2ème Conférence des villes URBAN, Milan, 5-6 novembre 2003
- *Pour une intervention plus forte de l'Union dans les zones urbaines*, Cities for Cohesion, [www.citiesforcohesion.org](http://www.citiesforcohesion.org), 2003
- *Position conjointe sur le Troisième Rapport sur la Cohésion*, Réseau des Régions et Villes Capitales - Cities for Cohesion, [www.citiesforcohesion.org](http://www.citiesforcohesion.org), 2004
- *La cohésion au tournant de 2007. Propositions législatives de la Commission européenne pour la réforme de la politique de cohésion (période 2007-2013)*, Inforegio 2004, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/reg2007\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_fr.pdf)
- *L'acquis URBAN. Utiliser les bonnes pratiques des villes dans le cadre de la Politique Européenne de Cohésion*, Déclaration commune des villes et acteurs URBAN lors de la Conférence Européenne "URBAN Future", Saarbrücken, 8-9 juin 2005
- Commission européenne, *Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi. Orientations stratégiques communautaires 2007-2013*, 5 juillet 2005
- Conclusions de la présidence finlandaise à l'issue de la Réunion informelle des ministres responsables de l'aménagement du territoire et la politique urbaine régionale, Tampere, 4-5 octobre 1999
- *Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe*, UK Presidency, EU Ministerial Informal on Sustainable Communities, Policy Papers, March 2006
- *Skills for Sustainable Communities*, chapter 3, UK Presidency, EU Ministerial Informal on

Sustainable Communities, European Evidence Review Papers, March 2006, p. 136

- *European Urban Actions and Urban Audit*, Lewis Dijkstra, URBAN Audit City Meeting, 14 March 2006, Brussels

## Sites Internet

### Recherche sur des questions urbaines

[www.urbandata.org](http://www.urbandata.org)

[www.urban.org](http://www.urban.org)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.urbanaudit.org](http://www.urbanaudit.org)

[www.urbanfutures.se](http://www.urbanfutures.se)

[www.odpm.gov.uk/eganreview](http://www.odpm.gov.uk/eganreview)

### Villes / Collectivités locales / Développement local

[www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)

[www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)

[http://www.rhone-alpes.pref.gouv.fr/navigation/fs\\_9.html](http://www.rhone-alpes.pref.gouv.fr/navigation/fs_9.html)

<http://www.rhonealpes.fr>

[www.reseau-ideal.asso.fr](http://www.reseau-ideal.asso.fr)

[www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

### Centres de ressources

[www.eukn.org](http://www.eukn.org)

[www.crpv-paca.org](http://www.crpv-paca.org)

[www.professionbanlieu.org](http://www.professionbanlieu.org)

[www.crdsu.org](http://www.crdsu.org)

[www.irev.fr](http://www.irev.fr)

[www.poles-rce.fr](http://www.poles-rce.fr)

[www.eurocities.org](http://www.eurocities.org)

[www.banlieues-europe.com](http://www.banlieues-europe.com)

[www.sustainable-cities.org](http://www.sustainable-cities.org)

[www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)

## ANNEXES